

VIOLENCIA INSTITUCIONAL DE GÉNERO: EL CASO DE LAS ESTADÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

INSTITUTIONAL GENDER VIOLENCE: THE CASE OF JUSTICE ADMINISTRATION STATISTICS

*Ricardo Rodríguez Luna**

Resumen

En esta investigación se plantea, en el primer capítulo, que las autoridades tienen la obligación de desarrollar información estadística relativa a la violencia en contra de las mujeres, a su vez, se sostiene que no poseer este tipo de datos, no emplearlos o hacerlo de forma deficiente, constituye violencia institucional de género. En consecuencia, es inexistente el pleno acceso a las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. En el segundo capítulo, a manera de estudio de caso, se analizan las estadísticas de mujeres víctimas de delitos sexuales del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Los resultados muestran diversas formas de invisibilizar a las víctimas e incluso ocultar las violencias, de esta forma, se constata el ejercicio de violencia institucional de género en el ámbito de las estadísticas de la administración de justicia mexicana.

Palabras clave: Violencia institucional, estadística, violencia de género, México, censo, impartición de justicia.

Abstract

This research argues, first of all, that authorities have an obligation to develop statistical information on violence against women, in turn, it is argued that not having this type of data, not using it or using it in a deficient way, constitutes

* División de Derecho, Política y Gobierno. Universidad de Guanajuato, correo electrónico: ricardo.rodriguez@ugto.mx. Este trabajo se llevó a cabo en el marco de la investigación intitulada “Prevención de la violencia sexual y masculinidades: desarrollo de políticas de género para varones”, misma que fue aprobada en la Convocatoria Institucional de Investigación Científica (CIC) 2022 (no. de referencia 027/2022), de la Universidad de Guanajuato.

institutional gender violence. Consequently, there is no full access to policies for the prevention, attention, punishment and eradication of gender violence. On the other hand, in the second chapter, as a case study, analyzes statistics on women victims of sexual crimes, specifically those of the Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. The results show various ways of making victims invisible and even heading the violence, thus confirming the exercise of institutional gender-based violence in the statistics of the Mexican justice system.

Key words: Institutional violence, statistical, gender violence, Mexico, census, administration of justice

Sumario

Introducción. I. Violencia institucional: dilación y deficiencia de políticas ante la violencia de género. II. Victimización sexual y estadística: invisibilización de víctimas y violencias. Reflexión final. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

■ **L**a noción de violencia institucional en un primer instante quizás evoca imágenes en torno a la prisión, la policía o la tortura, temáticas tradicionalmente abordadas al analizar esta forma de violencia. Sin embargo, esta perspectiva se ha enriquecido con el desarrollo legislativo en materia de género, un hecho ilustrativo es que la violencia institucional está regulada en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

La información estadística actualmente se considera relevante en ámbitos tan diversos como el cambio climático, la salud, la aeronáutica o la educación; lo mismo acontece en torno a la violencia de género y en general en el sistema de justicia penal. Así mismo, es importante que las autoridades posean estadísticas consistentes y confiables que les ayuden a conocer a profundidad las problemáticas sociales, para ello requieren diagnósticos, estudios y datos oportunos.

Violencia institucional contra las mujeres e información estadística constituyen los ejes de análisis de esta investigación. Estos aspectos, según se intentará mostrar, se relacionan de forma estrecha con las políticas públicas de prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. A partir de estas premisas, se hipotetiza que el estado ejerce violencia institucional de género cuando son inexistentes los registros estadísticos o cuando sus deficiencias impiden un pleno acceso a dichas políticas públicas e invisibilizan la violencia, y, en consecuencia, constituyen una falta de cumplimiento de las obligaciones estatales en lo relativo al derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia.

Con la finalidad de demostrar este planteamiento se desarrollan dos capítulos. En el primero se aborda el concepto de violencia institucional en la legislación mexicana en torno a la violencia de género; así mismo, se plantea un vínculo entre esta forma de violencia y la creación de un sistema de datos estadístico y su empleo en el diseño de estrategias de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. En el capítulo segundo, a manera de estudio de caso, y como una forma de confrontar el planteamiento previo, se analizan los datos de mujeres víctimas de delitos sexuales en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE). Los resultados señalan que las estadísticas del censo, en diversos sentidos, invisibilizan a las víctimas y ocultan las violencias sexuales. De esta forma, se pone en entredicho el posible uso que estos registros estadísticos pueden tener en el desarrollo políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

VIOLENCIA INSTITUCIONAL: DILACIÓN Y DEFICIENCIA DE POLÍTICAS ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El Estado Mexicano tiene el deber de desarrollar una política nacional de prevención, atención, sanción y erradicación de violencia hacia las mujeres¹, misma que deberá emplear la perspectiva de género y se regirá por el criterio de no discriminación tanto

1 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2007, México, artículo 41-II.

en su elaboración como en su ejecución². El despliegue de esta política constituye una obligación de los tres niveles de gobierno y forma parte del deber de asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia³. Estas obligaciones han estado fuertemente influenciadas por convenciones y organismos internacionales, al respecto ha sido relevante papel de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará), el Comité de la CEDAW y la Corte Interamericana de derechos Humanos (COIDH).

Lo anterior permite delinear algunos principios orientadores de la política antidiscriminatoria en el ámbito de la violencia de género, entre otros: a) la obligación de aprobar políticas frente a la violencia por razón de género⁴; b) acontece discriminación por género cuando “la violencia afecta a la mujer de manera desproporcionada” y/o se dirige las mujeres por el hecho de serlo;⁵ c) la violencia debe seguirse por todos los medios apropiados, sin dilaciones y con carácter inmediato, lo cual implica tomar acciones orientadas a todo agente estatal con el objetivo de eliminar prácticas que constituyan o toleren la violencia de género, o bien, que favorezcan la falta de respuesta o que ésta sea negligente;⁶ d) el actuar de la autoridad debe caracterizarse por la debida diligencia, es decir, existe el deber de organizar “toda la estructura estatal—incluyendo el marco legislativo, las políticas públicas, los órganos encargados de implementar la ley como la policía, y el sistema judicial— para prevenir y responder

2 *Ibidem*, artículo 4.

3 *Ibidem*, artículos 19 y 20.

4 El conjunto de recomendaciones generales del Comité de la CEDAW que se emplean a lo largo del trabajo, cada una conforme a su propio número de recomendación, pueden consultarse en el mismo enlace: Organización de las Naciones Unidas. Comité de la CEDAW (ONU. Comité CEDAW), *Recomendaciones generales núm. 35 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, párrafo 24b, p. 10, consultado el 20 de agosto de 2022. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11

5 *Ibidem*, *Recomendaciones generales núm. 28*, párrafo 19, p. 5.

6 *Ibidem*, Recomendación General no. 35, párrafo 26b, p. 11; en el mismo sentido, ver: Organización de Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención Belém do Pará)*, 1994, artículo 7.

de forma adecuada y efectiva a estos problemas”⁷; e) en caso de que un Estado no adopte una política de esta naturaleza, se considera la concesión de “un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer”⁸; y, f) según se ha visibilizado cada vez más desde finales de los años ochenta del siglo pasado, el deber de generar y emplear datos estadísticos en dicha política⁹.

El incumplimiento de estos principios implica el ejercicio de violencia por parte de las autoridades, es decir, quienes tienen el deber de desarrollar la política antidiscriminatoria. En el ámbito de la violencia de género, según ha especificado ONU¹⁰, *autoridades* significa el conjunto de las instituciones públicas, por supuesto, incluido el funcionamiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Así mismo, en virtud de que cualquier acción o inacción puede acarrear repercusiones de diversa índole, se deben asumir determinadas consecuencias por ello, es decir, las autoridades deben responsabilizarse o hacerse cargo de las consecuencias jurídicas de las acciones u omisiones¹¹.

De igual modo, algunos de estos parámetros se ven reflejados, en el caso de México, en la definición de violencia institucional contenida en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). En particular, son destacables tres modalidades de esta forma de violencia, la primera consiste en toda acción u omisión de cualquier servidor público que discrimine a las mujeres; la segunda, en toda acción u omisión que dilate, obstaculice o impida el goce y ejercicio de sus derechos humanos; y, la tercera, se configura cuando es inexistente un pleno acceso a las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencias¹². Además, la prevención de esta forma de violencia

7 Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará (MESECVI), *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, Washington, D.C., MESECVI/OEA, 2014, p. 43.

8 *Ibidem*, párrafo 24b, p. 10

9 ONU-Comité CEDAW, *op. cit.*, *Recomendaciones Generales* 9, 12, 19, 25, 27, 28 y 35.

10 *Ibidem*, *Recomendaciones generales núm. 35*; ver también: OEA, *Convención Belém do Pará*, artículo 2.

11 Paul Ricoeur, *Lo justo*, Madrid, Caparrós Editores, 1999, pp. 49-74; Manuel Cruz, *Las malas pasadas del pasado. Identidad, responsabilidad, historia*, Barcelona, Anagrama, 2005.

12 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre ..., *op. cit.*, artículos 18 y 20.

se regirá por los principios de no discriminación, igualdad jurídica, libertad y respeto a la dignidad de las mujeres, entre otros¹³.

Este planteamiento legislativo supone que el estado, a través de sus agentes o funcionariado, puede incurrir en violencia y en consecuencia en responsabilidad, lo cual, en el ámbito de la violencia contra las mujeres ha sido expresamente sostenido por organismo como el Comité de la CEDAW¹⁴, la ONU¹⁵ o Belém do Pará¹⁶. En este sentido son especialmente significativas las sentencias de Atenco¹⁷ y del Campo Algodonero¹⁸, en esta última, por ejemplo, la COIDH determinó la responsabilidad del gobierno de México por contravenir la Convención Belém do Pará¹⁹ al no “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar”²⁰ la violencia contra las mujeres, así como por no “actuar con la debida diligencia”²¹. Es decir, el gobierno mexicano violó una obligación de carácter inmediato, resultaron ineficaces las políticas en torno a la violencia de género y los operadores del sistema de justicia penal no mostraron sensibilización ni estar capacitados ante esta forma de violencia²². Además, como se verá en el siguiente apartado, dicha responsabilidad fue vinculada por la COIDH al hecho de no poseer registros estadísticos fiables.

El contenido jurídico de la violencia institucional de género está acotado por una definición, por criterios que rigen su prevención y también por diversos parámetros internacionales. Esta investigación se ciñe particularmente a uno de los supuestos en

13 Ibidem, artículo 4; ver también, Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2008, artículos 4 y 13.

14 ONU-Comité CEDAW, op.cit., Recomendación general no. 19.

15 ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, ONU, New York, DOC. A/61/122/Add.I, 2006, p. 50.

16 OEA, *Convención Belem do Pará*, op.cit., artículo 2c

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*, 2018.

18 CorteIDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*.

19 Ibidem, párrafo 602, punto resolutivo 5º.

20 OEA, *Convención Belém do Pará*, op.cit., artículo 7.

21 Ibidem, artículo 7b.

22 Corte IDH, *Caso González y otras...*, op. cit., párrafos 282 a 286.

que ésta se actualiza en México: la dilación, obstaculización o impedimento al pleno acceso de las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencias en contra de las mujeres²³. Esta modalidad de violencia debe ubicarse en el marco jurídico que obliga a las autoridades a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia de conformidad con los tratados internacionales ratificados por México²⁴, como es el caso de la CEDAW y Belém do Pará.

ESTADÍSTICA PENAL Y VICTIMIZACIÓN

Dicha modalidad de violencia institucional, según se muestra en este apartado, se vincula con la obligación de generar registros estadísticos. Para ello, a continuación se profundiza en el aspecto de las estadísticas del sistema de justicia penal, se describen algunas de las principales críticas que éstas han recibido, pero, principalmente, se destacan las consecuencias de ello en los datos en torno a las mujeres víctimas de violencia. Además, se plantea que el estado debe responsabilizarse por la carencia de información estadística y su escaso empleo en la política antidiscriminatoria.

Actualmente las estadísticas²⁵ oficiales constituyen un importante elemento de los sistemas de información en sociedades democráticas, entre otros motivos, porque pueden llegar a adquirir una función decisiva en la adopción de políticas que inciden en amplios sectores de la población y en los ámbitos más diversos²⁶. En México, por

23 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*, artículo 18.

24 *Ibidem*, artículo 2°.

25 La estadística puede considerarse como “la ciencia de las regularidades que se observan en conjuntos de fenómenos naturales [así como también] la colección de métodos científicos que permiten el análisis e interpretación de la información numérica”. Manuel García y Modestos Escobar, *Socio-Estadística*, España, Alianza, 2017, p. 13. Así mismo, la ONU considera que “las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos de estadísticas oficiales han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica”. Además, añade que los organismos encargados de generar los datos estadísticos “han de decidir con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos estadísticos [...] Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística”. ONU, *Principios fundamentales de las estadísticas oficiales*, ONU, 2014, doc. A/RES/68/261, principio 2 y 3.

26 *Ibidem*, principio 1; ver también ONU, *Día Mundial de la Estadística*, ONU, 2015, doc. A/RES/69/282, p.1.

ejemplo, determinadas informaciones estadísticas son consideradas de interés nacional, como es el caso de los registros de seguridad pública, la impartición de justicia y aquella que se deriva de los censos nacionales²⁷. Además, tienen esta consideración porque resultan necesarias para el diseño y evaluación de políticas públicas, se generan de forma periódica y se sustentan en una “metodología científica”²⁸.

Actualmente es una obligación del Estado generar estadísticas en el ámbito de la justicia penal²⁹, actividad que se realiza desde hace más de un siglo en México³⁰, no obstante, la recopilación de datos de víctimas es relativamente reciente, se remonta a un par de décadas si se piensa en registros con cierto grado de sistematización y homogeneidad. Algunos de estos registros permiten conocer valiosa información de victimización de mujeres, por ejemplo, destacan la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH). Así mismo, existen relevantes programas como el Censo Nacional de Procuración de Justicia o el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), cuya información se considera de interés nacional³¹.

Las estadísticas del sistema de justicia penal han recibido severas críticas, entre otras, que se caracterizan por: a) la falta de la recolección sistemática de datos y la heterogeneidad en la recogida de información³²; b) la escasa desagregación de

27 Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, *Diario Oficial de la Federación*, 16 abril del 2008, México, artículos 59 fracción II y 78 fracción I.

28 *Ibidem*, artículo 78 fracs. II-IV.

29 *Ibidem*, artículo 78.

30 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Cronología de la estadística en México 1521-2008*, México, INEGI, 2009.

31 Ley del Sistema Nacional de información Estadística y Geográfica, *op.cit.*, artículo 17 y 29 QUINTUS.

32 Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Recomendación general 40/2019 sobre la violencia feminicida y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en México*, México, DOF, 2019; Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas (CEAV), *1er Diagnóstico sobre la atención de la violencia sexual en México*, México, CEAV, 2006; Carlos Javier Echarri, *Propuesta de un índice para medir y analizar la violencia en México en apoyo al trabajo legislativo*. Cuadernos de Investigación 29, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, 2017; Karla Ramírez, *Análisis comparativo del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y las Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, México, Inmujeres, 2015; Secretaría de Salud (SSA), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, SSA, 2006; Arturo Arango y Cristina Lara, *Indicadores de Seguridad Pública en México. La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas*, México, CrisAdA, 2004, pp. 9-28; UNICEF, *Panorama Estadístico de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes en México*, México, UNICEF, 2019; ONU-MUJERES, *et.al.*, *La violencia*

variables o características de quienes intervienen en los hechos o de las circunstancias de éstos³³; c) los datos reportados suelen ser escasamente comparables y requieren de un mayor grado de complementariedad³⁴; finalmente, d) se ha cuestionado el concepto de violencia sexual contenido en las estadísticas y códigos penales, en particular el delito de violación³⁵.

Las consecuencias de estas deficiencias son diversas, en el ámbito de los estudios de género se ha destacado que estas áreas de mejora se traducen en cierta tendencia a invisibilizar las violencias padecidas por las mujeres, particularmente las de tipo sexual; se ha señalado que esto acontece de diversas formas:

En primer lugar, las más evidente, es que la carencia de datos o los registros incompletos favorecen el conocimiento parcial, o de plano, el desconocimiento de la problemática. En ello se ha insistido de manera regular al menos desde los años ochenta, al respecto, por ejemplo, ante la ausencia de información, el Comité de la

feminicida en México. Aproximaciones y tendencias, México, SEGOB/CONAVIM/INMUJERES/ONU-Mujeres, 2020; Karla Ramírez, “Pautas para el análisis de los delitos violentos a partir de la información estadística en México”, en Carlos Javier Echarri, (coord.), *Panorama Estadístico de la Violencia en México*, México, Colmex/ssp, 2012, pp. 15-48

33 ONU. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer*, New York, ONU, doc. CEDAW/C/MEX/CO 7-8, 2012, p. 4; Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls*, Vienna, UNODC, 2018; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la Justicia para mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica*, OEA/CIDH, 2011; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud*, CIDH/OEA, 2011a; CEAV, *op. cit.*; Carlos Javier Echarri, *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*, SEGOB/Inmujeres-ONUMUJERES, México, 2016; Carlos Javier Echarri (coord.), *Panorama Estadístico...*, *op. cit.*; SSA, Informe Nacional sobre Violencia y Salud, *op. cit.*, p. 190; ONU. CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, New York, ONU, Doc. CEDAW/C/MEX/CO/9, 2018; Organización Mundial de la Salud/Organización de las Naciones Unidas. División para el Adelanto de las Mujeres (OMS/ONU), *Violencia contra la mujer: panorama estadístico, desafíos y lagunas en la recopilación de datos, y metodología y enfoque para superarlos*, Ginebra, OMS/ONU, 2005; Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delito, de 14 de noviembre de 2012.

34 RED TDT, *Impunidad feminicida. Radiografía de datos oficiales sobre violencias contra las mujeres (2017-2019)*, México, TDT, 2020, p. 85; Irene Casique, “Fuentes y datos sobre la violencia contra las mujeres en México. Aprendizajes, dificultades y retos acumulados”, *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía*, vol. 8, núm. 1, enero-abril, 2017, pp. 6-16; CEAV, *op. cit.*; Arturo Arango y Cristina Lara, *op. cit.*, pp. 21-36.

35 Kate Millet, *Política Sexual*, España, Cátedra, 2010, pp. 101-102; Marcela Lagarde, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, UNAM, 2006, pp. 259-260; Laura Segato, *Las estructuras elementales de la violencia*, Argentina, Prometeo, 2010; CIDH, *Acceso a la Justicia para mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica*, *op. cit.*

CEDAW recomendó a los Estados parte que incluyeran en sus informes datos estadísticos relativos a la violencia contra la mujer³⁶. En el caso de las víctimas de violencia sexual, así lo ha reconocido también la Organización de las Naciones Unidas³⁷ o el Informe Nacional sobre Violencia y Salud, en éste se pone de manifiesto que la falta de registros no sólo impide conocer la magnitud de la violencia, sino que también “contribuyen a invisibilizarla y minimizarla”, en consecuencia, se “limita la posibilidad de desarrollar estrategias efectivas de prevención y atención”³⁸. Al respecto, existen diversas recomendaciones internacionales que desde hace varias décadas han reiterado la importancia de contar con información fiable acerca de la violencia en contra de las mujeres. Se ha destacado, por ejemplo, la necesidad de desglosar la información conforme al sexo³⁹; de recopilar estadísticas sobre causas y efectos de las violencias en las mujeres, así como la eficacia de las acciones preventivas⁴⁰; y, también, emplear la información estadística para medir los progresos en torno a la igualdad⁴¹.

En segundo lugar, acontece un subregistro de la violencia, ya sea porque los datos son escasos, porque éstos aparecen de forma errática o de plano encubiertos, de tal forma, que acaban por distorsionar la violencia. Una forma habitual se da cuando, por ejemplo, se reporta el sexo o la edad de las víctimas como “no identificado”; cuando los registros de los delitos son heterogéneos o son reportados de manera irregular, o bien, cuando simplemente se dejan espacios “en blanco” en donde debería aparecer algún dato⁴². La importancia de esto es que acontece una subrepresentación que niega el reconocimiento de la victimización. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha planteado una idea similar al sostener que la falta de reconocimiento de la

36 ONU-Comité CEDAW, *op. cit.*, *Recomendación General no 12*.

37 ONU-MUJERES *et. al.*, *La violencia feminicida en México...*, *op. cit.*

38 SSA, *op. cit.*, p. 188.

39 Aspecto señalado de manera reiterada en diversas recomendaciones generales, como la 9, 12 y 19, en esta última, además, se recomienda la inclusión de datos estadísticos sobre la frecuencia de las violencias contra las mujeres en los informes periódicos ante la CEDAW. ONU-Comité CEDAW, *Recomendaciones generales 9, 12 y 19*, *op. cit.*

40 *Ibidem*, *Recomendación General no. 19*

41 *Ibidem*, *Recomendación General no. 25*, párrafo 35. Además, cabe tener en cuenta que estas recomendaciones también se han enfocado a mujeres en el medio rural, en zonas de conflicto, de grupos minoritarios o con alguna “discapacidad”, en este sentido, ver: ONU-Comité CEDAW, *Recomendación General no. 27*, párrafo 32.

42 CEAV, *op. cit.*; Karla Ramírez, *Análisis comparativo ... op. cit.*; OMS/ONU, *op. cit.* RED TDT, *op. cit.*

violencia sexual puede constatarse en la ausencia de estudios al respecto y “en la poca información que existe sobre la magnitud de los delitos sexuales”⁴³.

En tercer término, se ha sostenido que tanto los tipos penales como su registro estadístico favorecen la “fragmentación” de las violencias que padecen las mujeres, ya que al ser presentadas “como distintas entre sí y atribuyéndoles nombres distintos, se nos impide verlas en su continuidad y perpetradas en gran medida por la misma categoría de personas”⁴⁴. Esta situación puede considerarse como una táctica de ocultamiento, ya que constituye un mecanismo a través del cual “la sociedad contemporánea logra ocultar la violencia masculina y evitar que se tomen todas las medidas necesarias para enfrentarla”⁴⁵. El desarrollo de esta concepción ha favorecido la resignificación del concepto de violación en los códigos penales, de tal forma que jurídicamente han perdido terreno ideas como honor, resistencia, o reputación de la víctima; en su lugar, han cobrado importancia nociones como consentimiento, autonomía sexual, dignidad o integridad física y psíquica⁴⁶.

RESPONSABILIDAD ESTATAL, VIOLENCIA DE GÉNERO Y ESTADÍSTICAS

Estas críticas en torno a las estadísticas del sistema penal también han favorecido el desarrollo de la idea de responsabilización del estado y sus agentes por la falta de información estadística fiable y su falta de empleo en la política de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres. Al respecto, el Comité de la CEDAW ha señalado que las estrategias de la política antidiscriminatoria deben “prever mecanismos para reunir datos pertinentes desglosados por sexo [...] y posibilitar la revisión o complementación de las medidas vigentes y la determinación de toda nueva medida que pueda ser apropiada”⁴⁷. La importancia de esta recomendación

43 CIDH, *Acceso a la Justicia para mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica*, op. cit., párrafo 5.

44 Patrizia Romito, *Un silencio ensordecedor. La violencia oculta contra mujeres y niños*, España, Montesinos, 2007, p. 112.

45 *Ibidem*, p 20; véase también Marcela Lagarde, op. cit., pp. 259-260; Laura Segato, op. cit.

46 Germaine Greer, *Sobre la violación*, Barcelona, Debate, 2019; Geneviève Fraisse, *Del Consentimiento*, México, UNAM/COLMEX, 2012; Tamar Pitch, *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Madrid, Trotta, 2003; Patrizia Romito, op. cit.

47 *Ibidem*, Recomendación General no. 28, párrafo 28, p. 7.

es que implica sancionar a las autoridades que entre sus responsabilidades recaiga el registro, la prevención o la investigación de la violencia de género, sea que incurran en conductas ineficientes, de complicidad o de negligencia⁴⁸.

El Comité de la CEDAW incluso ha sostenido que “los Estados parte tienen la responsabilidad internacional de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres”⁴⁹. De esta forma, el Comité ha perfeccionado los términos de sus recomendaciones con la finalidad de revisar y mejorar las medidas de prevención de la violencia de género. Ha contribuido de forma importante a establecer criterios o estándares en torno a los sistemas de recogida, procesamiento y publicación periódica de datos acerca de la violencia por razón de género en contra de las mujeres.

En el sistema interamericano, en la Convención Belém do Pará, también se aborda de manera particular el aspecto de los registros estadísticos de violencia contra las mujeres. Se sostiene que los estados adoptarán medidas para “garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios”⁵⁰.

Como puede apreciarse, garantizar la recolección de datos tiene la finalidad de favorecer la evaluación y perfeccionamiento de las políticas implementadas, lo cual requiere que las estadísticas sean confiables. Esta medida se considera de carácter específico y de adopción progresiva, es decir, se deben llevar a cabo acciones concretas, concatenadas y orientadas a la consecución plena de las obligaciones contraídas en la misma Convención Belém do Pará. A su vez, implica no retroceder en los logros alcanzados en materia de derechos humanos y guiarse conforme a determinados estándares internacionales; supone también cierta gradualidad en el logro de la plena satisfacción y mejora en las condiciones para en el ejercicio de los derechos⁵¹.

48 *Ibidem*, Recomendación General no. 35, párrafo 26b, p. 11; ver también Recomendación General no. 19, párrafos 8 y 9.

49 *Ibidem*, Recomendación General no. 28, p. 3, párrafo 10.

50 OEA, *Convención Belém do Pará*, *op. cit.*, artículo 8, inciso h.

51 MESECVI, *op. cit.*, pp. 52-53.

En el terrero jurisdiccional es especialmente destacable la sentencia del Campo Algodonero, en donde la COIDH vinculó la responsabilidad del Estado Mexicano al incumplimiento de ciertos deberes en torno a las estadísticas. La Corte sostuvo que fue inadecuada la “reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer”⁵², que en México no existe consenso en torno a los datos sobre la violencia basada en el género y no existen conclusiones convincentes sobre las cifras al respecto, pues éstas son inconsistentes y carecen de firmeza⁵³. La sentencia resolvió que el Estado Mexicano violó las obligaciones de la Convención Belém Do Pará (art. 7b y 7c), es decir, no actuó con la debida diligencia en lo relativo a la prevención de la violencia, aspecto que fue vinculado a la inconsistencia de las estadísticas⁵⁴; determinó que la violación de los deberes estatales formaron parte de un “patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado”,⁵⁵ en consecuencia, se estableció la responsabilidad internacional del gobierno mexicano al no prevenir ni proteger a las mujeres ante la violencia de género perpetrada por sus agentes.

De esta forma, las recomendaciones del Comité de la CEDAW, la Convención Belém do Pará y la legislación mexicana plantean una clara relación entre responsabilidad del Estado, políticas frente a la violencia de género y datos estadísticos. De igual manera, en este sentido se han pronunciado organismos como la CIDH⁵⁶, la ONU⁵⁷ o la COIDH. Así mismo, en el marco de la Unión Europea se han establecido diversos vínculos entre violencia de género, obligaciones de los Estados, prevención y responsabilidad estatal⁵⁸.

52 COIDH, *Caso González y otras...*, *op. cit.*, párrafo 256; ver también, COIDH, *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco*, *op. cit.*, párrafo 180.

53 COIDH, *Caso González y otras...* *op. cit.*, párrafos 118, 121 y 164.

54 *Ibidem*, puntos resolutivos, párrafos 4 y 5.

55 *Ibidem*, párrafo 255.

56 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II.154. Doc 19, CIDH/OEA, 2015, párrafo 50, p. 35

57 ONU. Consejo Económico y Social, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, *Tendencias de la delincuencia a nivel mundial y nuevas cuestiones y respuestas relativas a la prevención del delito y la justicia penal*, New York, ONU, doc. núm. E/CN.15/2017/10, 2017, p. 3 y ss.

58 Es el caso del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y Violencia Doméstica; la Directiva 2012/29/UE; o bien, el caso *Opuz vs. Turquía* del Tribunal Europeo de

Puede sostenerse, por tanto, que el Estado debe de generar sus propias bases de datos y emplearlos en el desarrollo de su política antidiscriminatoria⁵⁹. En este mismo sentido, existen suficientes recomendaciones internacionales relativas a la necesidad de contar con datos fiables en el ámbito de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género, muchas de las cuales son de obligado cumplimiento en México. Además, a nivel nacional existe leyes y programas que también sustentan esta responsabilidad. No desarrollar estos registros, hacerlo de forma deficiente o no emplearlos en el perfeccionamiento de las estrategias implica ejercer violencia institucional e impide el acceso pleno a las políticas públicas en la materia que se comenta.

El gobierno de México debe de responder por la forma de concebir, diseñar e implementar políticas públicas en el ámbito de violencia de género, tal como ha sentenciado la COIDH, lo cual implica, evidentemente, a todas las instituciones, los agentes, las decisiones y las prácticas que se llevan a cabo en el desarrollo de las acciones concretas en los ámbitos de la prevención, atención y sanción de la violencia de género. Todo ello constituye la forma en que se construye la problemática, por lo tanto, las instituciones tienen que hacerse cargo de las consecuencias negativas de las estrategias desarrolladas para afrontar la violencia de género. En particular, deben responder por la forma en que generan, recopilan y emplean datos en las políticas públicas en la materia, lo contrario implica el ejercicio de violencia institucional.

VICTIMIZACIÓN SEXUAL Y ESTADÍSTICA: INVISIBILIZACIÓN DE VÍCTIMAS Y VIOLENCIAS

En este apartado se estudian las estadísticas de mujeres víctimas de violencias sexuales del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE). Conforme al marco conceptual planteado se analiza en qué sentido o de qué formas los datos de este censo favorecen la (in)visibilización de la victimización sexual de las mujeres. Para

Derechos Humanos. Ver también, Encarna Bodelón, “Violencia Institucional y Violencia de Género”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48 (2014), pp. 131-155.

59 CIDH, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y ... op. cit.*, párrafo 50, p. 35.

alcanzar este objetivo se desarrollan tres apartados, en el primero, se aborda el tema de la carencia de datos en el censo; en el segundo, la generación de información errática y, en el tercero, se sostiene que los reportes del censo favorecen la “fragmentación” de las violencias sexuales. Los resultados obtenidos permitirán valorar la consistencia de los datos, así como también, la manera en que se cumple con esta obligación y, en consecuencia, con la responsabilidad en el ámbito de las estadísticas de victimización y su empleo en las políticas públicas en torno a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

APUNTE METODOLÓGICO

Los datos del CNIJE actualmente constituyen una de las principales fuentes de datos sobre las víctimas en el ámbito de la administración de justicia, información que se considera de interés nacional y de uso obligatorio para las autoridades⁶⁰. El censo tiene una periodicidad anual, por primera vez se llevó a cabo en 2011 y a la fecha consta de once ediciones que comprenden el período de 2011 a 2020⁶¹, los datos se refieren al conjunto de la República Mexicana⁶² y la revisión se limita a tres características de las víctimas: sexo (mujer), tipo de delito (sexual) y edad. Los datos del CNIJE se obtuvieron a través de la página electrónica del INEGI⁶³, en particular se emplean los

60 Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2012; también: Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, *op.cit.*

61 La primera vez que se publicó fue el 2011, pero cada una de ellas reporta información del año previo. A lo largo de este trabajo se hace referencia al año que corresponde la información y no al año de la publicación. Al momento de elaboración de esta investigación, la información del año 2021 aún no se publica (previsiblemente esto sucederá el mes de octubre del presente año), esto significa que la última información disponible corresponde al 2020.

62 En otra investigación abordé el estudio de los datos del CNIJE, pero a nivel de la región Centro Occidente de México y en referencia particular al delito de violación, ver: Ricardo Rodríguez Luna, “Invisibilizar a las víctimas, ocultar las violencias: victimización sexual y estadística penal”, *Oñati, Socio-legal Series*, First-online publishehd, 2021.

63 Toda la información proviene de la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Las ediciones revisadas son las siguientes:

INEGI, *CNIJE, 2011*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2011/default.html#Tabulados>;

INEGI, *CNIJE 2012*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2012/default.html#Tabulados>

“tabulados interactivos”⁶⁴, mismos que permiten el cruce entre diversas características o variables de las víctimas y, en consecuencia, la posibilidad de obtener más información.

El interés principal de este capítulo son las formas de (in)visibilización de las violencias sexuales, no obstante, a manera de premisa, es importante tener en cuenta que el estudio aquí realizado permite constatar dos hechos: la victimización sexual es femenina y las víctimas principales son las niñas y mujeres jóvenes. Con datos de 2011 a 2020, se encontró que el delito numéricamente más importante fue el abuso sexual, seguido de la violación simple, y las mujeres fueron víctimas aproximadamente en el 80% de los casos reportados de ambos delitos.

No obstante, si se pretende conocer la edad de estas víctimas, el panorama cambia radicalmente porque esto sólo es posible en 2016 y 2017. En el marco de ambos años, la edad de las víctimas (hombres y mujeres) no se identificó en 6 de cada 10 casos de las violencias sexuales reportadas, de éstas, el 88% de ellas fueron mujeres. Cuando la edad fue identificada, la victimización recayó principalmente en tres grupos etarios: de 5 a 9, 10 a 14 y 15 a 19 años, y las mujeres representaron el 89% de las víctimas de

INEGI, *CNIJE 2013*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2013/default.html#Tabulados>

INEGI, *CNIJE 2014*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2014/default.html#Tabulados>

INEGI, *CNIJE 2015*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2015/default.html#Tabulados>

INEGI, *CNIJE 2016*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2016/default.html#Tabulados>

INEGI, *CNIJE 2017*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2017/default.html#Tabulados>

INEGI, *CNIJE 2018*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/default.html#Tabulados> [consulta: 15/06/2021].

INEGI, *CNIJE 2019*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/default.html#Tabulados> [consulta: 15/06/2021]

INEGI, *CNIJE 2020*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2020/default.html#Tabulados>

INEGI, *CNIJE 2021*, (consultado: 22/08/2022). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2020/default.html#Tabulados>

64 La difusión se lleva a cabo a través de dos vías principales, mediante los “tabulados predefinidos” y los “tabulados interactivos”. Los primeros, como su nombre lo indica, ofrecen información pre-determinada y sin posibilidad de realizar el cruce de variables. Los interactivos, dado su propio diseño, permiten el cruce de variables, aunque, es importante tener en cuenta que materialmente no es posible dicho cruce de información en muchos casos, es decir, se limita sólo a algunas variables, ello se debe principalmente a la carencia de datos. De cualquier manera este tipo de tabulados ofrece mayores posibilidades de acceso a información.

los tres grupos etarios. Esto significa que las mujeres fueron víctimas prácticamente en 9 de cada 10 delitos sexuales cometidos en contra de personas cuyas edades oscilaron entre 5 y 19 años⁶⁵.

Esta información —no obstante su escasez— confirma un aspecto señalado por la evidencia empírica nacional e internacional: las niñas y mujeres jóvenes son las víctimas principales de las violencias sexuales⁶⁶. Sexo y edad se muestran como características de mayor vulnerabilidad delante de estas formas de violencias. En México esta situación se ve reflejada en encuestas nacionales como la ENVIPE o ENDIREH, mismas que aportan valiosa información sobre la tendencia de la victimización sexual de las mujeres⁶⁷.

CARENCIA DE DATOS: INVISIBILIZACIÓN POR OMISIÓN

La carencia de datos y la falta de desglose de la información son dos constantes en la revisión de datos del CNIJE, ambos aspectos están estrechamente relacionados y evidencian serias deficiencias cuando se pretende hacer interactuar más de dos características de las víctimas, tal como se muestra lo largo de este apartado.

En cuanto al desglose de información cabe precisar que, una cosa es que el diseño del CNIJE considere una u otra variable y, otra muy distinta, que ésta aparezca materialmente reportada. Teniendo esto en cuenta, pudo observarse que el tipo de delito forma parte del diseño prácticamente en todas las ediciones del CNIJE; el sexo de las víctimas⁶⁸ en siete y la edad en seis. Materialmente, el desglose de datos es irregular, incluso, a veces parece un tanto aleatorio: en 2011 y 2012 sólo es posible conocer

65 INEGI, *CNIJE del 2011 al 2021*, *op. cit.*

66 CIDH, *Acceso a la Justicia para mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica*, *op. cit.*; CEAV, *op. cit.*; Víctor Manuel García, “Delitos sexuales y violencia familiar”, Carlos Javier Echarrri (coord.), *Panorama Estadístico... op. cit.*, pp. 237-286; SSA, *op. cit.*; RED TDT, *op. cit.*; UNICEF, *op. cit.*; PNUD, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.

67 INEGI, *CNIJE 2011 a 2021*, *op. cit.*

68 Como se indicó, esto se refiere a la información de los tabulados interactivos, al respecto, cabe apuntar: el 2010, el diseño censal no incluyó a la víctima como parte de sus objetivos, por tanto, no hay dato alguno al respecto. El año 2018 se puede consultar “el tipo de persona”, lo cual significa “persona física o moral”, es decir, no se desglosa el sexo. Por su parte, en 2019 y 2020, sólo está disponible la información de los “tabulados predefinidos”, en los cuales, por un lado, se desagrega el tipo de delito, pero no es posible el cruce con el sexo de las víctimas; por otro, se presenta el sexo de las víctimas, pero no se desagrega el tipo de delito. Además, en ningún caso se desagrega la edad de las víctimas. INEGI, *CNIJE 2019 y 2020*, *cit.*

el sexo y tipo de delito padecido por la víctima, pero no su edad; a partir de 2013 es posible conocer la edad, pero hasta 2015 se tiene que elegir entre la edad o el tipo de delito sexual, es decir, no es posible conocer a la vez ambas características de una mujer víctima. El 2016, por primera vez fue posible el cruce entre tipo de delito, edad y sexo de la víctima, no obstante, esto se mantuvo sólo hasta 2017. El año siguiente no se desglosó el sexo de las víctimas⁶⁹ y en 2019 y 2020 no es posible el cruce de las variables de interés⁷⁰. Hacer interactuar dos de estas variables es limitado y lo es aún más entre tres, pues esto último sólo es posible en dos de las ediciones del censo, en los años 2016 y 2017.

Esto significa que la información disponible sobre victimización depende de la entidad, año y del número de variables que se pretenda conocer o hacer interactuar. En el caso de esta investigación, el cruce de información entre edad, sexo y tipo de delito sólo fue posible los años 2016 y 2017. Visto en forma global, puede sostenerse que pudieron realizarse estimaciones sobre el 20% del volumen total de información que debería estar disponible en cuanto las tres características de interés.

Las carencias señaladas se concretan en información reportada como “no identificada”, lo cual puede observarse en relación con el tipo de delito, el sexo y la edad. En este sentido es significativo el año 2012, pues, en el marco de la República Mexicana, aproximadamente 4 de cada 10 delitos se reportaron como no identificados. Así mismo, es importante el volumen de reportes con “espacios en blanco” en el lugar en donde debería haber algún dato, lo cual es distinto a un cero estadístico, pero el CNIJE no especifica cuándo se trata de una u otra situación. Esto puede observarse, sin demasiadas dificultades, prácticamente en cualquier edición del CNIJE. Además, cabe tener en cuenta que existen carencias particulares

69 Al menos no se hizo en los tabulados interactivos, ya que, bajo el criterio de “delitos cometidos a las víctimas”, únicamente existe la opción de consultar el “tipo de persona”, lo cual significa personas físicas o morales, pero no se desglosa el sexo. Por su parte, en los “tabulados predefinidos” es posible conocer, de manera independiente el sexo y edad de las víctimas, es decir, no se hace el cruce de esta información, como tampoco se realiza el desglose del tipo de delito sexual padecido por las víctimas conforme al sexo ni edad. INEGI, *CNIJE 2020, op. cit.*

70 A la fecha de elaboración de este trabajo aún no se publican los tabulados interactivos. En los predefinidos es posible conocer el tipo de delito y el sexo de las víctimas, pero no el cruce de esta información; y aún no se desglosa la edad. INEGI, *CNIJE 2020, op. cit.*

de información si se centra la atención en una región determinada o en cualquier entidad federativa.

INFORMACIÓN ERRÁTICA: INVISIBILIZACIÓN POR DISTORSIÓN

La revisión del CNIJE permite observar una tendencia errática en los reportes de violencia sexual en la República Mexicana, si a ello se suma la carencia de datos antes comentada, pueden observarse incrementos o decrementos de los delitos sexuales que resultan cuestionables: de 2011 a 2013 los delitos sexuales se incrementaron un 45%, en los cuatro años posteriores se registró una continua tendencia a la baja y en 2017 el descenso alcanzó el 69%. Sin embargo, al año siguiente se duplicaron los delitos sexuales y, en 2019, se volvieron a duplicar.

Aunque la atención de este trabajo se centra en la República Mexicana, el panorama que se describe se torna aún más ilustrativo si toma como ejemplo una región o estado determinado, como puede ser el caso del Centro Occidente del país⁷¹. Entre 2010 y 2017, si se toman en conjunto los delitos sexuales, sólo dos entidades de la región mostraron incrementos y el resto reportó importantes decrementos, el menor de estos fue del 55%, lo cual aconteció en las entidades de Colima, Durango y Jalisco⁷². Como casos particulares, destaca Zacatecas, que mostró un incremento del 100%, a su vez, por otra parte, Aguascalientes reportó una disminución del 92%. Si la atención se centra en un delito particular, podría decirse que la violación mostró un descenso del 100% en las entidades de Aguascalientes, Durango, Jalisco, Nayarit, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; Guanajuato reportó un aumento del 9%, de hecho, fue la única que registró un aumento en este delito⁷³.

No obstante, ambas tendencias de la violencia sexual, en particular la violación, se basan en omisiones y datos erráticos: carencia constante de datos en diversos años, volúmenes importantes de delitos reportados como “no identificados”; abruptos descensos de delitos y de víctimas en breves períodos de tiempo; sexo de la víctima

71 En la cual se tienen en cuenta diez entidades federativas: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

72 INEGI, CNIJE, 2011 a 2021, *op. cit.*

73 INEGI, CNIJE 2011 a 2020, *op. cit.*

registrado como “no identificado”, conductas no contenidas en el código penal ni en la Norma Técnica. De esta forma, la tendencia descendente de los delitos sexuales sólo resulta comprensible a la luz de la escasez de información en un buen número de años, tanto en lo relativo al tipo de delito como al sexo y edad de las víctimas. Dichos descensos, cabe hipotetizar, más que a una disminución de violaciones y víctimas, se vincula a aspectos relacionados con la recogida, registro y reporte de la información. Las cifras, más que mostrar aspectos del fenómeno en sí mismo, apuntan a cuestionamientos en torno a la generación de las estadísticas en el marco del CNIJE, así como al funcionamiento de las diversas instancias del sistema penal que en ello intervienen.

VIOLACIÓN-NO ESPECIFICADO: INVISIBILIZACIÓN POR FRAGMENTACIÓN

En el CNIJE se reportan diversas modalidades de violación: simple, equiparada, equiparada en contra de “menores e incapaces”, no especificada o no identificada y otro tipo de violación. Sin embargo, resulta poco claro el significado jurídico y estadístico de estas últimas tres, aunque en este apartado se revisa de manera particular el caso de la “violación no especificado”, dado el número de casos registrados y la tendencia que muestran estos reportes. En primer término, debe tenerse en cuenta que el INEGI reconoce la violación no especificado como “una variable estadística de control utilizada [...] para recopilar la información de aquellos casos en los cuales la Unidad Informante conoce que se cometió un delito de violación a una víctima, pero no es posible identificar la modalidad o clase de violación que se trate”⁷⁴.

La violación no especificado se reportó por primera vez el 2017, constituyó el segundo delito sexual más importante en toda la República Mexicana y las mujeres fueron víctimas de 9 de cada 10 conductas de este tipo. En 2018, 2019 y 2020⁷⁵ se volvió a reportar este ilícito, años en los que se ha mantenido como el segundo delito

74 El INEGI y el CNIJE no definen esta conducta en sus glosarios ni tampoco se realiza especificación alguna en los reportes de datos. La definición anotada se obtuvo a través de la Unidad de Transparencia del INEGI, solicitud no. 4010000011321, de 21 de febrero de 2021.

75 Este año se cambió la denominación, en lugar de “violación no especificado” se reportó “violación no identificado”, en el entendido de que se representa la misma variable de control. INEGI, CNIJE 2020, *op. cit.*

sexual más importante, sólo por detrás del abuso sexual y duplicando el delito de violación simple; desde que se reportó por primera vez, se ha incrementado poco más de un 600%. Desafortunadamente, sólo el 2017 es posible llevar a cabo el cruce de información con el sexo y edad de las víctimas. Al respecto, se pudo observar algo similar a lo comentado en el apartado anterior, es decir, las víctimas principales fueron personas cuyas edades oscilaron entre los 5 y 19 años, del conjunto de todas estas víctimas, 9 de cada 10 fueron mujeres. De esta forma, en lo que respecta al sexo y la edad de las víctimas, en los años 2018 a 2020, cabe conjeturar que las principales víctimas de la violación no especificado son mujeres, sobre todo niñas y jóvenes, esto, si se tiene en cuenta la tendencia de victimización de violencias sexuales en general y en particular de la misma conducta de violación no especificada.

La tendencia de esta conducta es en sí misma importante, no obstante, también es muy relevante que la violación no especificado no constituye un tipo penal en la legislación mexicana, ni forma parte de los delitos establecidos en la Norma Técnica para la clasificación Nacional de delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos⁷⁶ y tampoco de la “nueva metodología” de la incidencia de delitos del fuero común propuesta por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁷⁷. Según el INEGI constituye una variable de control. Es cuestionable que una “variable de control” obvie tipos penales y formas de reportar que están normadas, especialmente cuando se trata de los registros oficiales del sistema de justicia penal, información de interés nacional y que se presupone necesaria para el diseño y desarrollo de políticas públicas.

Para finalizar este apartado, cabe señalar la existencia de otras conductas cuyo significado jurídico y estadístico es poco claro, por ejemplo, el 2014 se reportó “otros delitos sexuales sin realización de cópula”, así como también “otros delitos sexuales con realización de cópula”; de 2017 a 2019 se reportaron diversos casos de “otro tipo de violación”. Aunque en general fue escaso el reporte de estas conductas, llama la

76 Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional al Censo Nacional..., *op. cit.*

77 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Estadística de Incidencia Delictiva*, (consultado 25 de agosto de 2022). Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp>

atención la existencia de este tipo de reportes, los cuales no se corresponden con tipos penales ni con conductas establecidas para los reportes estadísticos.

REFLEXIÓN FINAL

El estudio llevado a cabo permite sostener diversas conclusiones. La primera es que los datos de victimización sexual de mujeres del CNIJE se caracterizan por cinco aspectos principales: la carencia de datos, información escasamente desglosada, datos erráticos y reportes de conductas no establecidas en el código penal ni en las normas técnico estadísticas respectivas. Estas situaciones, a su vez, se conjugan y conforman otro relevante aspecto: las limitadas posibilidades de hacer interactuar más de dos variables estadísticas o características de las víctimas. Este conjunto de deficiencias impiden contar con datos estadísticos fiables, dificultan el desarrollo de diagnósticos consistentes y, en consecuencia, dificultan el conocimiento de una problemática como es el caso la violencia sexual e impiden un pleno acceso a las políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres. De esta forma, se constituye una forma de violencia institucional en contra de las mujeres.

Como segunda conclusión puede decirse que, a pesar de la carencia de información, el estudio realizado permite confirmar que las mujeres, en promedio, son víctimas de 8 de cada 10 violencias sexuales; y, en general, la victimización recae principalmente en las niñas y en las jóvenes de 5 a 19 años. Ambas cuestiones, a pesar de las áreas de oportunidad de los registros del censo, se toman como estadísticamente representativas de la victimización sexual femenina, pues existe evidencia tanto a nivel nacional como internacional que muestran esta tendencia y ello permite sustentar esta afirmación. Esto significa que la violencia sexual afecta de forma particular a las mujeres, constituye discriminación de género y, en consecuencia, debería de ser atendida con la debida diligencia. No obstante, puede afirmarse que esto no acontece si se tiene en cuenta el constante incremento de la violencia sexual y de la victimización femenina, por tanto, existen un impedimento al pleno acceso de las políticas públicas.

La tercera conclusión es que el estudio constata es que las mujeres víctimas de violencias sexuales son invisibilizadas en las estadísticas del CNIJE en tres formas principales: 1, a través de la ausencia o carencia de datos referidos al sexo, tipo de delito padecido y edad, así como también por las escasas posibilidades de conocer a la vez dos o más de estas características; 2, porque la información reportada es errática, heterogénea y escasamente consistente a lo largo de las diversas ediciones del censo, lo cual distorsiona las tendencias de los datos y en general los reportes generados; 3, porque los delitos sexuales, en particular la violencia implícita en delito de violación, se fragmentan de manera artificiosa y acaban por distorsionar los registros estadísticos, los tipos penales y en general el problema de violencia sexual. Puede sostenerse que estas formas de invisibilizar a las víctimas constituyen parte de un modelo político-estadístico que oculta las violencias sexuales e invisibiliza la victimización; constituyen mecanismos de ocultamiento de la violencia masculina e impiden el goce y ejercicio del derecho humano a vivir una vida libre de violencia, es decir, constituyen violencia institucional.

La fragmentación de la violencia merece mención especial, en particular en el caso del delito de violación. Aunque la autoridad reconoce la existencia de este delito, al no poder identificar su correspondencia con los tipos penales del código, la define como no identificada y se presenta como una variable de control. Uno de los delitos más atroces se “transforma” en una modalidad inexistente en el código penal y se “convierte” en una variable de control. Se fragmenta la violación. Por más que se denomine de diversas maneras, hace referencia a la falta de consentimiento en la relación sexual, pero, se le cambia de denominación, como si una violación, al ser de “otro tipo”, “no especificado” u “otros delitos sexuales con cópula”, no constituyera una falta de consentimiento o de la vulneración de la autonomía sexual o como si no formaran parte de un *continuum* de la violencia. Mucho más que una simple división, esta diferenciación constituye una desarticulación o fragmentación de la violencia que forma parte de un modelo político-estadístico determinado.

El sexo, la edad y el tipo de delitos sexual padecido por una víctima se presumen básicos para desarrollar registros mínimamente consistentes, así como para revisar,

evaluar o proponer acciones vinculadas a las estrategias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. Su carencia, deficiencia o distorsiones genera importantes subregistros de información que invisibilizan a las mujeres víctimas de violencia sexual. Todo ello permite cuestionar la consistencia, solidez e incluso validez de estos datos de victimización. Si, además, se tiene en cuenta que el CNIJE constituye una de las principales fuentes de datos de víctimas del delito, es cuestionable el impacto y utilidad de esta información en el diseño, planeación y ejecución de la política antidiscriminatoria que es obligación de las autoridades.

Así caracterizados, los datos del CNIJE presentan serios límites para la comprensión de la victimización sexual de las mujeres; representan un débil argumento técnico en el cual fundamentar la toma de decisiones de política pública. Estas acciones/omisiones de la autoridad impiden y obstaculizan el goce del derecho a una vida libre de violencias y tornan inexistente el pleno acceso a las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencias. Es decir, constituyen violencia institucional de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, que forma parte de los Censos Nacionales de Gobierno, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2012, México.
- Arango, Arturo y Cristina Lara, *Indicadores de Seguridad Pública en México. La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas*, México, CrisAdA, 2004.
- Bodelón, Encarna, "Violencia Institucional y Violencia de Género", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48 (2014), pp. 131-155.
- Casique, Irene, "Fuentes y datos sobre la violencia contra las mujeres en México. Aprendizajes, dificultades y retos acumulados", *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía*, vol. 8, núm. 1, enero-abril, 2017, pp. 6-16.
- Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas (CEAV), *1er Diagnóstico sobre la atención de la violencia sexual en México*, México, CEAV, 2006.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la Justicia para mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica*, OEA/CIDH, 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud*, CIDH/OEA, 2011a.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II.154. Doc 19, CIDH/OEA, 2015.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Recomendación general 40/2019 sobre la violencia feminicida y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en México*, México, DOF, 2019.
- Consejo de Europa/Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sección Tercera, *Opuz vs. Turquía (Demanda no. 33401/02)*. Sentencia, 9 de junio de 2009. Estrasburgo
- Council of Europe, *Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y Violencia Doméstica*, Council of Europe Treaty Series no. 2010. Estambul 11V.2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).
- Cruz, Manuel, *Las malas pasadas del pasado. Identidad, responsabilidad, historia*, Barcelona, Anagrama, 2005.
- Echarri, Carlos Javier, *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*, SEGOB/Inmujeres-ONUMIJERES, México, 2016.
- , *Propuesta de un índice para medir y analizar la violencia en México en apoyo al trabajo legislativo*. Cuadernos de Investigación 29, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, 2017.
- Fraisse, Geneviève, *Del Consentimiento*, México, UNAM/COLMEX, 2012.
- García, Víctor Manuel, "Delitos sexuales y violencia familiar", en Carlos Javier Echarri (coord.), *Panorama Estadístico de la Violencia en México*, México, Colmex/SSP, pp. 237-286.

Greer, Germaine, *Sobre la violación*, Barcelona, Debate, 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Cronología de la estadística en México 1521-2008*, México, INEGI, 2009.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), ediciones del 2011 al 2021*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2011/default.html#Tabulados>

Instituto Nacional de las Mujeres, *Sistema de Indicadores de Género*, consultado 21 de junio de 2022. Disponible en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php>

Lagarde, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, UNAM, 2006.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2007, México.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, *Diario Oficial de la Federación*, 16 abril del 2008, México.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará (MESECVI), *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, Washington, D.C., MESECVI/OEA, 2014.

Millet, Kate, *Política Sexual*, España, Cátedra, 2010.

Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls*, Vienna, UNODC, 2018.

Organización Mundial de la Salud/Organización de las Naciones Unidas. División para el Adelanto de las Mujeres (OMS/ONU), *Violencia contra la mujer: panorama estadístico, desafíos y lagunas en la recopilación de datos, y metodología y enfoque para superarlos*, Ginebra, OMS/ONU, 2005.

Organización de las Naciones Unidas. Comité de la CEDAW (ONU. Comité CEDAW), *Recomendaciones generales adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11

- Organización de Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención Belém do Pará)*, 1994.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, ONU, New York, DOC. A/61/122/Add.I, 2006.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer*, New York, ONU, doc. CEDAW/C/MEX/CO 7-8, 2012.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Principios fundamentales de las estadísticas oficiales*, ONU, 2014, doc. A/RES/68/261
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Día Mundial de la Estadística*, ONU, 2015, doc. A/RES/69/282.
- Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, *Tendencias de la delincuencia a nivel mundial y nuevas cuestiones y respuestas relativas a la prevención del delito y la justicia penal*, New York, ONU, doc. núm. E/CN.15/2017/10, 2017.
- Organización de las Naciones Unidas. CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, New York, ONU, Doc. CEDAW/C/MEX/CO/9, 2018.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)—MUJERES, et.al., *La violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias*, México, SEGOB/CONAVIM/INMUJERES/ONU—Mujeres, 2020.
- PNUD, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*,
- Pitch, Tamar *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Madrid, Trotta, 2003.
- Ramírez, Karla, “Pautas para el análisis de los delitos violentos a partir de la información estadística en México”, en Carlos Javier Echarri, (coord.), *Panorama Estadístico de la Violencia en México*, México, Colmex/SSP, 2012, pp. 15-48
- Ramírez, Karla, *Análisis comparativo del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y las Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, México, Inmujeres, 2015.

RED TDT, *Impunidad feminicida. Radiografía de datos oficiales sobre violencias contra las mujeres (2017-2019)*, México, TDT, 2020.

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 2008.

Ricoeur, Paul, *Lo justo*, Madrid, Caparrós Editores, 1999.

Romito, Patricia, *Un silencio ensordecedor. La violencia oculta contra mujeres y niños*, España, Montesinos, 2007.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp>

Secretaría de Salud (SSA), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, SSA, 2006.

Segato, Laura, *Las estructuras elementales de la violencia*, Argentina, Prometeo, 2010.

Unión Europea, Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delito, de 14 de noviembre de 2012.

UNICEF, *Panorama Estadístico de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes en México*, México, UNICEF, 2019.