



Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Distr. general
21 de octubre de 2020

Original: español
Español, francés e inglés
únicamente

**Comité para la Eliminación de la Discriminación
contra la Mujer**

Información suministrada por México en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre su noveno informe periódico*, **

[Fecha de recepción: 14 de agosto de 2020]

* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.

** Los anexos al presente documento se encuentran disponibles en la página web del Comité.



I. Introducción

1. Desde 2018, el Estado mexicano ha logrado avances para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en México, entre los que se destaca:

a) Integración en el PND 2019-2024¹ del eje transversal de Igualdad de Género, Inclusión y No Discriminación, colocando a las mujeres en el centro de las políticas; especialmente a quienes enfrentan múltiples discriminaciones (mujeres indígenas, afroamericanas, con discapacidad, pertenecientes a grupos de la diversidad sexual y/o quienes viven en condición de pobreza o vulnerabilidad);

b) Suscripción en 2019 del Acuerdo por la Igualdad entre Mujeres y Hombres²;

c) Congreso paritario que aprobó la Reforma Constitucional de paridad de género en los tres órdenes de gobierno y en los tres Poderes de la Unión³;

d) Aprobación en septiembre de 2019 del PIPASEVM 2019-2024 (en proceso de publicación), elaborado a partir de cuatro Foros Nacionales de Consulta en Oaxaca, Colima, Culiacán y Naucalpan, con participación de los tres órdenes de Gobierno, integrantes del SNPASEVM, sociedad civil y academia;

e) Reforma, en 2020, de siete leyes a nivel federal para prevenir, sancionar, erradicar y tipificar la violencia política contra las mujeres⁴;

f) Elaboración del PROIGUALDAD 2020-2024, con un enfoque interseccional construido a partir de demandas de mujeres en 32 foros estatales. Tiene 6 objetivos prioritarios, 37 estrategias y 267 líneas de acción, para combatir la violencia de género, impulsar la cobertura de CJM, albergues, refugios y casas de tránsito; promover servicios médicos con perspectiva de género y derechos humanos; erradicar el matrimonio forzado; fortalecer la implementación del Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el Delito de Femicidio; y promover una reparación integral y expedita del daño en casos de feminicidio y trata.

2. Asimismo, con el objetivo de coordinar la atención de las observaciones y recomendaciones finales del Comité a la presentación del Noveno Informe Periódico de México, en noviembre de 2018, se estableció la Comisión CEDAW, que cuenta con seis mesas de trabajo, en el marco del SNIMH, con el liderazgo de instituciones gubernamentales competentes.

3. En cumplimiento a la solicitud del Comité, se presentan a continuación las medidas adoptadas para poner en práctica las recomendaciones de los párrafos 24 c), d), e) y h).

4. Cabe señalar que, con motivo de la pandemia por COVID-19, el gobierno adoptó medidas extraordinarias para contener el contagio y para atender los efectos de dichas medidas, en especial en las mujeres, destacando la declaración como actividad esencial y prioritaria el funcionamiento de refugios y centros de atención a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos, y las actividades de procuración e impartición

¹ Ver https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

² Ver <https://www.gob.mx/conavim/articulos/firma-del-acuerdo-por-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres-228406>.

³ Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019#:~:text=SE%20REFORMAN%20LOS%20ART%20C3%8DCULOS%202,MATERIA%20DE%20PARIDAD%20ENTRE%20G%20C3%89NEROS.&text=Art%20C3%ADculo%204o.,el%20desarrollo%20de%20la%20familia.

⁴ Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020.

de justicia (ver Anexo I)⁵. La atención de la pandemia ha significado retos también en las acciones y actividades programadas por la Comisión de Seguimiento a las observaciones CEDAW.

II. Información de seguimiento

A. Información de seguimiento sobre el párrafo 24 c) de las observaciones finales (CEDAW/C/MEX/CO/9)

Tipificación del delito de feminicidio

5. La Comisión CEDAW identificó que el delito de feminicidio está tipificado en la legislación penal de todas las EF. Sin embargo, dado que el sistema federal de México otorga a las EF autonomía para legislar, el feminicidio está contemplado a nivel estatal con elementos y sanciones diversas (Anexo II). INMUJERES y CONAVIM promueven la armonización del tipo de feminicidio, incluyendo las razones de género, con lo que establece el CPF.

6. La Comisión CEDAW elabora una propuesta de reforma legal para estandarizar este tipo penal. Para ello, analizó los 32 códigos penales estatales, revisando las razones de género del tipo penal para identificar cuáles pueden acreditarse en el proceso judicial y la pertinencia de que puedan agregarse a la propuesta de reforma, la cual se enviará a SEGOB para exhortar a los congresos locales a homologar el delito de feminicidio de acuerdo con un estándar de causales, agravantes, sanciones y reparaciones.

7. Adicionalmente, en marzo de 2019, la Comisión para la Igualdad de Género del Senado hizo aportaciones a la propuesta de reforma constitucional para expedir una legislación única en materia penal, lo cual permitiría contar con un solo catálogo de delitos, entre ellos, el feminicidio. La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos.

8. Para contribuir al análisis de estas iniciativas, se creó el “Grupo de Trabajo para el análisis del Delito de Feminicidio” conformado por FGR y la Cámara de Diputados, que trabajó el documento “Consideraciones técnicas relativas a las principales problemáticas de las Fiscalías y Procuradurías Generales del país respecto al delito de feminicidio” que demuestra las áreas de oportunidad en las mismas. (Anexo III)

Protocolos de investigación y aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio

9. Veintinueve EF cuentan con un Protocolo para la Investigación de Delitos de Feminicidio o por Razones de Género⁶. La mayoría fueron publicados antes de la última reforma al tipo penal de feminicidio en cada estado, por lo que se continuará actualizando y promoviendo que consideren las obligaciones en materia de investigación comprendidas en resolución de 2015 de la SCJN⁷.

10. El Estado mexicano además cuenta con Protocolos de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio y para la violencia sexual⁸ elaborados por FEVIMTRA, que actualmente son actualizados y

⁵ Ver https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020.

⁶ Baja California Sur, Durango y Tamaulipas aún no cuentan con uno específico.

⁷ Tesis aislada: CLXII/2015, Amparo en revisión 554/2013. 25 de marzo de 2015.

⁸ Ver https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51043/Protocolo_inv_con_pg_para_la_violencia_sexual.pdf y https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253267/Protocolo_Feminicidio.pdf.

validados por la FGR, para estandarizar el conocimiento de quienes intervienen en la investigación e incorporar la perspectiva de género en la investigación ministerial, policial y pericial.

11. Adicionalmente, el Senado de la República instaló, en agosto de 2020, la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Casos de Femicidios de Niñas y Adolescentes, para revisar normas, programas y protocolos de actuación con perspectiva género, atendiendo el interés superior de la niñez.

B. Información de seguimiento sobre el párrafo 24 d) de las observaciones finales

Armonización del Programa Alerta Amber y el Protocolo Alba

12. Actualmente 20 estados cuentan con el Protocolo Alba para la búsqueda y localización inmediata de mujeres y niñas desaparecidas. CONAVIM y la Fiscalía General del estado de Chihuahua, entidad donde comenzó a operar el protocolo, acordaron actualizarlo durante 2020.

13. En el marco del SNPASEVM se exhorta a procuradurías y fiscalías a promover la erradicación de elementos que limiten la acción inmediata ante la desaparición de mujeres y niñas, y a eliminar la espera de 72 horas para iniciar la búsqueda. Los grupos técnicos de colaboración tuvieron los siguientes resultados:

a) Se exhortó a las personas titulares de los ejecutivos estatales a crear los Comités Interinstitucionales del Protocolo Alba. Hasta el momento, se cuenta con 20 Comités;

b) Se acordó la instalación del Protocolo Alba en las EF en las que no opera, y su publicación en periódicos o gacetas oficiales.

14. Sobre la Alerta Amber, del 1º de julio de 2018 al 16 de julio de 2020, la Coordinación Nacional del Programa realizó 207 activaciones y se localizó a 129 NNA: 91 mujeres y 38 hombres.

15. Para capacitar a personas funcionarias que operan el programa en las 32 EF, se realiza el “Ciclo de Conferencias en Línea sobre Herramientas Básicas para la Investigación, con Perspectivas de Derechos Humanos y Género, de Desaparición de NNA en el marco del Programa Alerta AMBER México”.

Búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas

16. En cumplimiento a la LGDFP, en 2018 se constituyó la CNB⁹ y se instaló el SNBP. Así se promulgó la LFDEAPD; se creó la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Desaparición Forzada; y se publicó el Protocolo homologado de investigación para los delitos de desaparición forzada de personas y cometida por particulares, que contempla la recepción de la noticia criminal y el proceso de actos de investigación; apunta que familiares puedan opinar, aportar evidencias y solicitar diligencias al MP; busca conocer el móvil y motivos de la desaparición; mejora procesos de investigación en fiscalías y procuradurías por delito de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares.

⁹ Impulsa esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de acciones entre autoridades participantes en la búsqueda, localización e identificación de personas.

17. La CNB elabora el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas¹⁰, que busca coordinar las acciones del Estado, de la mano con familiares de la persona desaparecida para su localización, estableciendo las siguientes obligaciones:

a) Realizar acciones de búsqueda identificando patrones o prácticas que pudieron haber causado la desaparición o no localización, verificando la presencia de razones de género, y considerando contextos de posible violencia personal o individual, y contextos generales o sociales;

b) Un sistema de determinación de delito que establece que, al momento de recibir reporte o denuncia de la desaparición de una niña y/o mujer, la atención del caso debe realizarse con una presunción de delito; por lo tanto, a la par de la búsqueda administrativa, se debe iniciar una investigación criminal en conjunto con los demás procedimientos complementarios al caso (protocolo de feminicidio, Protocolo Alba, Alerta Amber).

18. El RNPDO integra información considerando estándares internacionales de desaparición, instrumentos normativos aplicables y buenas prácticas de diversos países. Sirve de apoyo en acciones de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, y para análisis de contexto. El registro permite reportar a una persona como desaparecida, sin denunciar la desaparición y de manera anónima; y permite a las instancias gubernamentales integrar la información de forma automatizada¹¹.

19. Desde 1992 a 31 de diciembre de 2019, se registraron 63,014 mujeres, niñas y adolescentes reportadas como desaparecidas o no localizadas (15,866 no han sido localizadas o se desconoce su paradero; 47,148 han sido localizadas: 46,387 con vida y 761 sin vida). (Anexo IV).

20. Cada registro cuenta con información de cada una de las mujeres, niñas y adolescentes reportadas como desaparecidas, de conformidad con lo estipulado en la LGDFP y el SNBP.

21. México presentó información más detallada sobre las acciones realizadas para combatir el delito de desaparición, en el diálogo con el Comité contra las Desapariciones Forzadas, en noviembre de 2018, así como con el Comité de Derechos Humanos, en octubre de 2019.

Mitigación de riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas

22. INMUJERES promueve la incorporación de la perspectiva de género en la normatividad nacional y estatal. Del 2018 a la fecha, se registran 277 reformas en materia penal y 132 en familiar y civil, que eliminan expresiones discriminatorias para mujeres en razón de su género; o incrementan las penalidades en delitos contra mujeres; y amplían los delitos en materia de violencia contra mujeres (lesiones por razón de género, o agravantes: violencia digital, violencia política y fraude familiar).

23. Para incorporar la perspectiva de género en la actuación policial, ministerial y judicial, se realizan “Mesas Técnicas de Acceso a la Justicia para las Mujeres y las Niñas en casos de Muertes Violentas”. Actualmente 12 mesas abordan tres temáticas: órdenes y medidas de protección; investigación y litigio con perspectiva de género; y niñez en condición de orfandad por feminicidio y reparación del daño.

¹⁰ Versión pública:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551671/PPHB_Versi_n_para_fortalecimiento_5may2020__2_.pdf.

¹¹ La versión pública en <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/>.

24. En 2020, se elaboró el Protocolo Nacional de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Condición de Orfandad por Femicidio para todas las autoridades municipales, estatales y federales que tienen responsabilidad directa en el proceso de protección integral de NNA.

25. Se implementa el Programa MUCPAZ para reconstruir el tejido social a nivel local y promover la solución de conflictos con la participación de las mujeres.

26. Se implementa en México la Iniciativa Spotlight en coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil, ONU-Mujeres; PNUD; UNFPA; UNODC; ONU-DH, y UNICEF por 4 años en 5 municipios: Ecatepec y Naucalpan (Estado de México), Ciudad Juárez y Chihuahua (Chihuahua) y Chilpancingo (Guerrero).

27. En materia de trata de personas, se cuenta con el Protocolo de Actuación Homologado con Perspectiva de Género en la Investigación de Delitos de Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual, para conducir las investigaciones de estos delitos, atendiendo las perspectivas de derechos humanos, género y protección integral de la niñez.

Reforzar perspectiva de género en la CEAV

28. El PICEAV 2020-2024¹² y el proyecto de PAIV 2020-2024, transversalizan la atención y reparación con enfoque integral, diferencial, de género, infancia, intercultural y de no discriminación e inclusión a las víctimas. Actualmente, se elabora el Protocolo de Atención y Reparación del Daño a Víctimas de Femicidio de CEAV, con aportes de sociedad civil, víctimas, especialistas y dependencias federales y locales. También se han implementado capacitaciones para sensibilizar y brindar información relacionada con el tema (Anexo V).

C. Información de seguimiento sobre el párrafo 24 e) de las observaciones finales

29. De 2015 al 30 de junio de 2020, CONAVIM ha recibido 57 solicitudes de AVGM y se han declarado 21 en 18 EF¹³: 18 por violencia feminicida (en 389 municipios), dos por agravio comparado (293 municipios de Veracruz) y 1 por desaparición de mujeres (Estado de México). Actualmente se da seguimiento a 5 procedimientos¹⁴.

30. Las AVGM permiten coordinar las medidas que se dictan e implementan por los tres poderes estatales, los municipios señalados y las Fiscalías, impulsando políticas sobre:

a) Seguridad: difusión de la AVGM; recuperación de espacios públicos y prevención de la violencia; valoración de órdenes de protección; módulos de atención inmediata en situación de riesgo;

b) Prevención: integración y actualización del Banco de Datos; programa único de capacitación a gobiernos estatales y jueces/zas; detección oportuna de violencia contra NNA; campañas para prevención de violencia de género; fortalecimiento de denuncias; establecer y/o fortalecer CJM; semáforo de violencia feminicida; medidas para mujeres indígenas; capacitación; programa de trabajo de la

¹² Ver http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595136&fecha=17/06/2020.

¹³ Estado de México, Morelos, Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Veracruz, Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Quintana Roo, Nayarit, Zacatecas, Oaxaca, Durango, Campeche, Jalisco y Puebla.

¹⁴ Chihuahua, Sonora, Ciudad de México, Tlaxcala, Baja California.

CNB; modelo único integral para víctimas de violencia de género; programa de atención estatal de interrupción legal del embarazo;

c) Justicia y Reparación: fortalecimiento de investigación y sanción de casos de violencia contra mujeres y feminicidio; fortalecimiento de procuradurías/fiscalías locales; creación de UAC; mapeo de delitos contra mujeres; unidades especializadas de sanciones de feminicidios, homicidios dolosos y delitos sexuales contra mujeres; mecanismos de supervisión y sanción a personas servidoras públicas; programa de evaluación del trato a víctimas; mecanismos de reparación del daño; atención de salud física y mental de víctimas sobrevivientes de feminicidios y sus hijas/os.

31. Se han conformado 39 grupos de trabajo que realizaron estudios sobre la situación de violencia de género en las entidades correspondientes y para armonizar la legislación estatal, conforme a estándares internacionales y nacionales en la materia. En 10 de ellos¹⁵ participan OSC peticionarias de las AVGM.

32. En 2019 se realizó el taller “Experiencias, avances, retos y obstáculos para la solicitud de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres” para discutir estrategias de intervención conjuntas con OSC, organismos autónomos de derechos humanos y autoridades estatales.

33. Para garantizar la actuación coordinada de los tres niveles de gobierno en la implementación de las medidas de AVGM, se crearon programas municipales, contando actualmente con 105 reportes municipales.

34. En diciembre de 2019, la Cámara de Diputados aprobó la propuesta de reforma a la LGAMVLV, para fortalecer los mecanismos de AVGM; que se encuentra en revisión del Senado¹⁶. Su propósito es fortalecer las AVGM en el proceso de solicitud y clarificación de obligaciones de los órdenes de gobierno y la creación de Comités de Expertas en el marco del Mecanismo.

35. INMUJERES gestiona la elaboración del Anexo Técnico sobre la implementación del SIMOE, herramienta tecnológica para la revisión, monitoreo, conclusión y seguimiento de AVGM.

D. Información de seguimiento sobre el párrafo 24 h) de las observaciones finales

36. En 2019, la FGEV reanudó la investigación del caso Pilar Argüello Trujillo. Para aclarar las circunstancias de tiempo, modo y lugar del caso, la Fiscalía puso en marcha la UAC de la FCE y ha promovido capacitaciones en análisis de contexto criminológico, judicial, sistemático, criminal, georreferenciación, estadístico, filosófico, fisiológico y de trabajo social para aplicarlo a la carpeta de investigación. Toda vez que se trata de una investigación en curso y para preservar el debido proceso, la información de la misma es de carácter confidencial.

37. Adicionalmente, para atender las observaciones en el dictamen del caso, la FGVE instrumenta las siguientes acciones:

a) Actualización y publicación, en julio de 2019, del Protocolo de Diligencias Básicas a seguir por las y los Fiscales de investigación de los Delitos contra la Vida y la Salud Personal; de Peligro para la Vida o Salud Personal; la Libertad y la Seguridad Sexual; el Libre Desarrollo de la personalidad; la Familia; de Feminicidio;

¹⁵ Chiapas, Veracruz, Durango, Morelos, Guerrero, Zacatecas, Sinaloa, Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí.

¹⁶ Ver http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3871939_20190429_1556226208.pdf.

Violencia de Género y Trata de Personas¹⁷, que busca establecer lineamientos de actuación para esclarecer delitos cometidos en Veracruz. Tiene como bases jurídicas internacionales, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará;

b) Actualización constante de la información sobre los avances en las investigaciones ministeriales y carpetas de investigación iniciadas por el delito de feminicidio, por parte de las Fiscalías Especializadas en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Trata de Personas de la FGEV;

c) En las carpetas de investigación iniciadas por estos temas, así como en los casos que a su criterio lo consideren, se aplicará el Protocolo de Atención a Víctimas del Delito de Violencia de Género, Familiar, Sexual, Trata de Personas y Feminicidio, que establece la importancia de no re victimizar a las víctimas con preguntas inductivas o tendientes a incriminarlas, o dudando de la veracidad de los hechos manifestados¹⁸;

d) Capacitaciones al funcionariado en: protocolos de investigación y diligencias básicas en delitos de violencia contra las mujeres, perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres; y aplicación de normas oficiales en la materia;

e) Publicación y divulgación en los medios de comunicación y lugares estratégicos de la naturaleza y alcance de la Declaratoria de AVGM.

Consideraciones finales

38. El Estado mexicano reitera su firme compromiso para avanzar en la plena aplicación de la Convención y en la atención de las observaciones y recomendaciones del Comité, para lo cual ha identificado, entre otras, las siguientes acciones:

a) Fortalecer a la Comisión CEDAW como el mecanismo que permitirá un adecuado seguimiento a las recomendaciones y recabará la información sobre acciones realizadas para su cumplimiento. Ello contribuirá a la coordinación e implementación de acuerdos y acciones entre los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno;

b) Considerando que el PROIGUALDAD 2020-2024 incorporará el tema de la interseccionalidad, fomentar su apropiación entre los tres poderes y niveles de gobierno para impactar en la implementación de los marcos programáticos y normativos;

c) Desarrollar esquemas para que los datos generados por indicadores de género disponibles, sean recogidos en el diseño, implementación y evaluación de resultados de los programas institucionales en materia de derechos humanos de mujeres y niñas y, principalmente, en el tema de violencia de género;

d) Ampliar y fortalecer el diálogo con la sociedad civil, que ha tenido una importante contribución al cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de igualdad de género. Para ello, el 17 de julio de 2020, se realizó una reunión virtual que inició un diálogo para promover su participación en los trabajos de la Comisión CEDAW.

¹⁷ Ver https://sisdti.segobver.gob.mx/siga/doc_gaceta.php?id=2190.

¹⁸ Ver https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50337/Protocolo_de_atencion_victimas__MP.pdf.