

**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

Secretaría General



# INVESTIGACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

## AGENDA LEGISLATIVA CEDAW

### RESUMEN EJECUTIVO

#legislarparalaigualdad

*INVESTIGACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER. AGENDA LEGISLATIVA CEDAW*

RESUMEN EJECUTIVO 2018

D.R. © Secretaría General, Unidad para la Igualdad de Género  
Cámara de Diputados / LXIV Legislatura  
Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio E, Primer Piso  
Col. El Parque  
Ciudad de México  
Tel. 5036 0000 Ext. 51 188  
[unidad.igualdad.genero@congreso.gob.mx](mailto:unidad.igualdad.genero@congreso.gob.mx)

Mtra. Beatriz Santamaría Monjaraz  
*Coordinación del Proyecto*

Dra. Gloria Ramírez Hernández  
*Elaboración e investigación*

Martha Delia Gómez Dueñas  
*Diseño editorial*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra -incluido el diseño tipográfico y de portada-, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

*Impreso en México*

## LA IMPORTANCIA DE LA CEDAW



La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), es considerada la Carta Magna de los Derechos de las Mujeres. En su preámbulo señala que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo, así como la causa de la paz.



México ratificó la CEDAW el 23 de marzo de 1981 y su Protocolo Facultativo el 15 de marzo de 2002. Desde entonces, México ha presentado nueve informes y ha recibido 201 recomendaciones, entre éstas, 114 conciernen al Poder Legislativo.

El objetivo de la Convención es eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por motivos de sexo, garantizar a la mujer un reconocimiento igualitario, así como el goce y el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil, doméstico o de otro tipo, independientemente de su estado civil, y en condiciones de igualdad con el hombre<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Comité CEDAW. (2010). *Recomendación general No 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Ginebra, Suiza. párrafo 4.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) está compuesto por 23 personas expertas; es el órgano encargado de supervisar la aplicación de la Convención por los Estados partes a través del análisis de la situación de las mujeres en el país investigado; emite observaciones finales que contienen su evaluación, así como sus sugerencias y recomendaciones para resolver las dificultades, los problemas y los desafíos a los que se enfrentan las mujeres.

En este marco, este mecanismo destaca el papel fundamental que desempeña el Poder Legislativo para garantizar la plena aplicación de la Convención e invita al Congreso de la Unión a que, de conformidad con su mandato, adopte las medidas necesarias para llevar a la práctica las recomendaciones que emita el Comité CEDAW.

La presente investigación se dirige al Poder Legislativo con objeto de conocer y evaluar el cumplimiento de las recomendaciones que México ha recibido desde la firma y ratificación de la CEDAW.

### ARMONIZACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS MARCOS NORMATIVOS

La CEDAW destaca el papel fundamental de la armonización del derecho interno con los estándares internacionales de derechos humanos para que la igualdad entre hombres y mujeres sea el principio rector de las acciones del Estado y del Gobierno.

## CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

La CEDAW es el único instrumento vinculante universalmente reconocido que, además de combatir la discriminación, busca prevenirla y erradicarla; también se enfoca a los derechos y las libertades que pueden preservar su dignidad y bienestar, es decir, protege y promueve el derecho al libre desarrollo de la personalidad de la mujer.

La Convención nace por iniciativa de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW),<sup>2</sup> los trabajos iniciaron en 1976 con la elaboración de una Convención orientada a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres. Para su elaboración, se fundamentó en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en su resolución 2263, del 7 de noviembre de 1967.<sup>3</sup>

Para 1972, *cuatro años después de la introducción de un sistema voluntario de presentación de informes sobre la implementación de la Declaración por parte de la Comisión Económica y Social, la CSW consideró la posibilidad de preparar un tratado vinculante que daría fuerza normativa a las disposiciones de la Declaración y decidió solicitar al Secretario General que inste a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a transmitir sus opiniones sobre dicha propuesta*<sup>4</sup>. Bajo este contexto, en 1973 designaron a un grupo de trabajo para elaborar la Convención.

2 Naciones Unidas. (s/f). *Breve historia de la Convención CEDAW*. Consultar en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.htm> (revisado 02 de octubre de 2018).

3 Ramírez, Gloria. (coord.). *Informe de seguimiento de la CEDAW. III Informe de Seguimiento a las Recomendaciones del Comité CEDAW 2007-2009*. Universidad Nacional Autónoma de México. México p. 31. Consultar en: [http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/4\\_TERCER%20INFORME%20CEDAW.pdf](http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/4_TERCER%20INFORME%20CEDAW.pdf) (revisado 01 de octubre de 2018).

4 Naciones Unidas. (s/f). Op. Cit.

Finalmente, la CEDAW fue adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180. Entró en vigor, como tratado internacional, el 3 de septiembre de 1981<sup>5</sup> de conformidad con el artículo 27º, al ser ratificada por 20 países. Un país se convierte en Estado parte al ratificar la Convención o adherirse a ella, y con ello, acepta la obligación legal de contrarrestar la discriminación contra la mujer en su territorio.

#### EL COMITÉ CEDAW

Es el órgano de vigilancia para el cumplimiento de la Convención y está compuesto de 23 personas expertas independientes.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), conforme al artículo 17º de la Convención, se estableció con el fin de examinar los progresos realizados en su aplicación por los Estados partes en 1982. Las 23 personas expertas e independientes que lo integran tienen prestigio moral y competencia en la materia. Su funcionamiento también se encuentra regulado por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado en 1999.

Las funciones del Comité CEDAW son:

**1.1. Recibir y examinar informes de cumplimiento de la CEDAW por parte de los Estados.**

**1.2. Tramitar comunicaciones.**

**1.3. Realizar investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas.**

Fuente: Elaboración propia con base en la CEDAW.

### RECOMENDACIONES GENERALES ADOPTADAS POR EL COMITÉ CEDAW

El Comité CEDAW está facultado, de conformidad con el artículo 21º de la Convención, para formular recomendaciones generales dirigidas a los Estados en las que el propio órgano explica su opinión sobre las obligaciones asumidas en virtud de la CEDAW. De este modo, a partir de 1991, el Comité emite recomendaciones generales sobre disposiciones específicas de la Convención, sobre la relación entre los artículos de ésta y lo que describió como temas "transversales". Hasta el año 2018, el Comité ha emitido 37 recomendaciones de carácter general.

### OBSERVACIONES FINALES

Después de la examinación de los Estados Partes, el Comité emite "observaciones finales", mismas que se refieren a cada país en concreto y *representan las opiniones colectivas del Comité sobre la situación*

5 Naciones Unidas. (s/f). *Ratificación de 18 tratados internacionales de derechos humanos*. Consultar en: <http://indicators.ohchr.org/> (revisado 28 de septiembre de 2018).

de la mujer y el cumplimiento de la Convención en el Estado que presenta el informe. Esas observaciones proporcionan orientación detallada sobre los principales motivos de preocupación y sobre las medidas que debe adoptar el Estado Parte para acelerar la aplicación de la Convención y promover su cumplimiento. Las observaciones finales se comunican al Estado Parte y se hacen públicas, incluyéndose en el informe anual del Comité a la Asamblea General y en los sitios web de las Naciones Unidas.<sup>6</sup>

## PROTOCOLO FACULTATIVO

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue adoptado el 6 de octubre de 1999 y entró en vigor el 21 de diciembre de 2000. Consta de 21 artículos y su elaboración se da posterior a una reunión de expertas, convocada por la División para el Adelanto de la Mujer de la ONU en el año de 1991, resultado de los acuerdos se recomendó a Naciones Unidas contar con un mecanismo que permitiera a las víctimas de violaciones a derechos protegidos por la CEDAW mantener comunicación con el Comité. Así, conforme al artículo 2º, el Protocolo faculta al Comité a considerar las comunicaciones:

*...presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.<sup>7</sup>*

## MÉXICO Y SUS OBLIGACIONES COMO ESTADO PARTE DE LA CONVENCIÓN

México firmó la Convención el 17 de julio de 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981. Asimismo, es parte contratante del Protocolo Facultativo al signarlo el 10 de diciembre de 1999<sup>8</sup> y ratificarlo el 15 de marzo de 2002.<sup>9</sup>

Sobre las obligaciones contraídas por el Estado, se debe poner de relieve que, tras la reforma a la Constitución en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que México ha firmado se elevan a rango constitucional y adquirieren el mismo nivel jerárquico que los derechos establecidos en la Carta Magna.

*Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

---

6 Naciones Unidas. (s/f). *Evolución de la labor del Comité en la vigilancia de la aplicación de la Convención por los Estados Partes mediante el procedimiento de presentación de informes establecido en el párrafo 18 de la Convención – Panorama general, CEDAW 25 años.* Consultar en: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/work\\_overview.html](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/work_overview.html) (revisado 31 de octubre de 2018).

7 Ídem.

8 Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. (s/f). *¿Qué es la CEDAW?*. Consultar en: <http://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/papiit/cedaw.html> (revisado 27 de septiembre de 2018).

9 Naciones Unidas. (s/f). *Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* Consultar en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en) (revisado 30 de octubre de 2018).

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>10</sup>*

Al firmar un tratado internacional el Estado mexicano adquiere obligaciones; toda vez que los ha ratificado, el gobierno se compromete a adoptar medidas, entre otras, de carácter legislativo a nivel interno compatibles con el derecho internacional. Al ratificar los Estados Partes la CEDAW, como es el caso de México, se comprometen a consumarla, llevando a cabo una serie de medidas a nivel interno para eliminar las violaciones de derechos humanos contra las mujeres.

En su artículo 2º, la CEDAW determina la naturaleza de las obligaciones jurídicas generales de los Estados partes y establece los siguientes compromisos:

*Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:*

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*

---

10 Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada DOF 27-08-2018. Consultar en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf) (revisado 17 de septiembre de 2018).

- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.<sup>11</sup>

Alda Facio subraya que este artículo 2º de la CEDAW no se limita a prohibir la discriminación hacia las mujeres causada directa o indirectamente por los Estados Partes, sino que también les instruye a éstos la obligación de proceder con la debida diligencia para impedir actos de discriminación cometidos por actores privados. De este modo, los Estados Partes deberán asegurarse de que tales actores no tengan prácticas discriminatorias.<sup>12</sup>

## RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS:

<p>En la recomendación general núm. 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, se indica que las obligaciones de los Estados son:</p>	Respetar
	Proteger
	Cumplir
	Obligación de debida diligencia. Hacer efectivos los derechos de la mujer a la no discriminación y al disfrute de la igualdad de <i>jure</i> y de <i>facto</i> .

Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones generales del Comité CEDAW.

## los derechos de la mujer a la no discriminación y al disfrute de

En este sentido, la Recomendación general No 28 señala que:

*...los Estados partes deben ocuparse de todos los aspectos de sus obligaciones jurídicas en virtud de la Convención para respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad. **La obligación de respetar** requiere*

11 Naciones Unidas. Op. Cit. Artículo 2º.

12 Alda Facio. (2016). *La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad*. CDHDF.x |



que los Estados partes se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre. **La obligación de proteger** requiere que los Estados partes protejan a la mujer contra la discriminación por parte de actores privados y adopten medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres. **La obligación de cumplir** requiere que los Estados partes adopten una amplia gama de medidas para asegurar que la mujer y el hombre gocen de jure y de facto de los mismos derechos, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal<sup>13</sup>

Cabe mencionar que los Estados partes tienen la obligación de no discriminar a la mujer por acción u omisión; además, están obligados a reaccionar activamente ante la discriminación contra la mujer, independientemente de que esas acciones u omisiones sean cometidas por el Estado o por actores privados.

La discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer

*Recomendación general No 28, párrafo 10*

Un año después de la ratificación de la CEDAW, el Estado debe enviar al Comité un informe sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de la Convención. Posteriormente, cada cuatro años debe elaborar un informe dirigido al Comité, este órgano lo analiza para emitir observaciones y recomendaciones. El Estado debe considerar dichas recomendaciones y dar cuenta en el siguiente informe de las medidas legislativas, judiciales y administrativas que haya implementado en consecuencia.

El Estado mexicano ha presentado nueve informes, de 1983 a 2018, como indica la tabla siguiente; sin embargo, dado que en ocasiones existió un retraso en las entregas de los mismos en el siglo pasado, los informes 3° - 4° y 7° - 8°, se presentaron conjuntamente, -dos en una misma sesión-, como se verá a continuación. Desde 2012 a la fecha se han enviado relativamente dentro de los plazos establecidos, hecho que, sin lugar a dudas, se inscribe en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos mencionada, y fortalece el cumplimiento del Estado ante sus compromisos internacionales.

---

13 Comité CEDAW. 2010. Op. Cit. párrafo 9.

## Cuadro relativo a los informes presentados por México ante la CEDAW

FECHA DE SESIÓN	No. DE SESIÓN	No. DE INFORME
2 al 20 de julio de 2018	70	9o
20 al 24 de noviembre de 2017	70 (Pre-Sessional Working Group)	
9 al 27 de julio de 2012	52	7o – 8o
7 al 25 de agosto de 2006	36	6o
5 al 23 de agosto de 2002	Excepción	5o
19 de enero al 6 de febrero de 1998	18	3o- 4o
22 de enero al 2 de febrero de 1990	9	2o
1 al 12 de agosto de 1983	2	1º

Fuente: Elaboración propia a partir de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.<sup>14</sup>

Cabe señalar que, al mismo tiempo que el Estado presenta su informe, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, también pueden remitir al Comité informes sobre la situación de los derechos de las mujeres en el país; a éstos se les llama “Informes sombra” o “Informes alternativos”, los cuales son decisivos para las recomendaciones que emite el Comité CEDAW a los Estados, puesto que éste considera las opiniones sustentadas y escucha a las organizaciones civiles en tiempos y espacios determinados previamente, así como en sus acciones de *lobby*.

### OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO

En lo que compete al ámbito legislativo, la CEDAW indica en su artículo tercero lo siguiente:

*Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.*<sup>15</sup>

### ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía es imperante que exista una armonización legislativa donde se adapten los ordenamientos jurídicos tanto a nivel federal como estatal con las de los tratados internacionales en materia derechos humanos, como es el caso de la CEDAW, lo cual representa un beneficio para garantizar los derechos de las mujeres.

14 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s/f). *Sessions for CEDAW Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Consultar en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW) (revisado 15 de octubre de 2018).

15 Naciones Unidas. Op. Cit. Artículo 3º.

La armonización legislativa supone una serie de acciones que el Poder Legislativo puede y debe implementar en el ámbito federal y local, las cuales son:

1. *La derogación de normas específicas, entendiendo esto como la abolición parcial de una ley, privando sólo de vigencia a algunas de las normas que la misma establece o limitando su alcance de aplicación.*
2. *La abrogación de cuerpos normativos en forma íntegra privando, de esta forma, de vigencia a una ley o cuerpo normativo de manera completa.*
3. *La adición de nuevas normas.*
4. *La reforma de normas existentes para adaptarlas al contenido del tratado o para permitir su desarrollo normativo en orden a su aplicación, inclusive la creación de órganos públicos, de procedimientos específicos, de tipos penales y de infracciones administrativas.<sup>16</sup>*

En este sentido, en la Recomendación general No. 28 relativa al artículo 2º de la CEDAW se desarrollan varios apartados sobre las obligaciones del Poder legislativo, entre las cuales se señala que:

*Los Estados partes deben asegurar que, mediante enmiendas constitucionales o cualquier otro instrumento legislativo apropiado, el principio de la igualdad entre la mujer y el hombre y la no discriminación se consagre en el derecho nacional con carácter supremo y obligatorio. También deben aprobar leyes que prohíban la discriminación en todos los ámbitos y a lo largo de toda la vida de la mujer, de conformidad con lo dispuesto en la Convención. Los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas para modificar o abolir las leyes, normas, costumbres y prácticas vigentes que sean discriminatorias contra la mujer...<sup>17</sup>*

Por otra parte, la Recomendación general No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer señala las obligaciones del Estado en la materia y de manera puntual indica las esferas de actuación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; a nivel federal, nacional, subnacional, local y descentralizado, así como las medidas realizadas bajo la autoridad gubernamental por servicios gubernamentales privatizados. También puntualiza para cada poder las obligaciones. En ese sentido en materia de violencia de género, al Poder Legislativo le compete lo siguiente:

#### *Plano legislativo*

*...los Estados están obligados a adoptar legislación que prohíba todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, a fin de armonizar la legislación nacional con la Convención. En la legislación, las mujeres víctimas y supervivientes de esa violencia deberían considerarse titulares de derechos. Debería contener disposiciones que tengan en cuenta las cuestiones de edad y género y una protección jurídica efectiva que comprenda sanciones a los autores y reparaciones a las víctimas y supervivientes. La Convención establece que las normas existentes en los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios deben armonizarse con sus normas y que todas*

---

16 Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género: (2018). *La Armonización Legislativa en las Entidades Federativas*. Consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/1.%20La%20armonizacion.pdf> (revisado noviembre de 2018).

17 Comité CEDAW, Op. Cit. párrafo 9.

las leyes que constituyan discriminación contra la mujer, en particular aquellas que causen, promuevan o justifiquen la violencia de género o perpetúen la impunidad por esos actos, deben ser derogadas. Esas normas pueden ser parte del derecho estatutario, consuetudinario, religioso, indígena o del common law, del derecho constitucional, civil, de familia, penal o administrativo o del derecho probatorio y procesal, tales como disposiciones basadas en actitudes o prácticas discriminatorias o estereotipadas que permiten la violencia por razón de género contra la mujer o mitigan las condenas en ese contexto...<sup>18</sup>

En este marco, el Comité señala una serie de medidas legislativas generales sobre la violencia en razón de género:

*El Comité también recomienda que los Estados partes adopten medidas en las esferas de la prevención, la protección, el enjuiciamiento y el castigo, la reparación, la recopilación y supervisión de los datos y la cooperación internacional a fin de acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer. Todas las medidas deberían aplicarse con un enfoque centrado en la víctima o superviviente, reconociendo a las mujeres como titulares de derechos y promoviendo su capacidad para actuar y su autonomía, en particular la evolución de la capacidad de las niñas, desde la infancia hasta la adolescencia. Además, las medidas deberían concebirse y aplicarse con la participación de la mujer, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación<sup>19</sup>*

### **El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas legislativas:**

- a) *Velar por que todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer en todas las esferas que constituyan una violación de su integridad física, sexual o psicológica se tipifiquen como delito e introducir, sin demora, o reforzar, sanciones legales proporcionales a la gravedad del delito, así como recursos civiles;*
- b) *Velar por que todos los sistemas jurídicos, en particular los sistemas jurídicos plurales, protejan a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer y velar por que tengan acceso a la justicia y a una reparación efectiva, de conformidad con las orientaciones que ofrece la recomendación general núm. 33;*
- c) *Derogar, en particular en las leyes consuetudinarias, religiosas e indígenas, todas las disposiciones jurídicas que discriminan a la mujer y, de ese modo, consagran, alientan, facilitan, justifican o toleran toda forma de violencia por razón de género. En particular, se recomienda derogar lo siguiente:*
  - i) *Las disposiciones que permitan, toleren o condonen cualquier forma de violencia por razón de género contra la mujer, incluido el matrimonio infantil o forzado y otras prácticas tradicionales nocivas, las disposiciones que permitan realizar procedimientos médicos a mujeres con discapacidad sin su consentimiento informado y las disposiciones que penalicen el aborto, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y a las mujeres que ejercen la prostitución y el adulterio, o cualquier otra disposición penal que afecte*

---

18 Comité CEDAW. (2017). Recomendación general No 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19. Ginebra, Suiza. párrafo 27, inciso b.

19 Comité CEDAW. 2017. Op. Cit. párrafo 28

a las mujeres de manera desproporcionada, en particular aquellas que conlleven la aplicación discriminatoria de la pena capital a las mujeres;

- ii) Las normas probatorias y procedimientos discriminatorios, a saber, los procedimientos que permitan la privación de la libertad de la mujer para protegerla de la violencia, las prácticas centradas en la "virginidad" y las defensas jurídicas o factores atenuantes basados en la cultura, la religión o el privilegio masculino, como la defensa del denominado "honor", las disculpas tradicionales, el indulto por parte de los familiares de las víctimas y supervivientes o el matrimonio posterior de la víctima o superviviente de una agresión sexual con el autor, los procedimientos que conlleven las penas más duras, incluidas lapidaciones, flagelaciones y muerte, reservadas a menudo a las mujeres, y las prácticas judiciales que hagan caso omiso de una historia de violencia por razón de género en detrimento de las acusadas;
  - iii) Todas las leyes que impidan a las mujeres denunciar la violencia por razón de género o las disuadan de hacerlo, como las leyes de tutela que privan a las mujeres de su capacidad jurídica o limitan la posibilidad de las mujeres con discapacidad de declarar ante un tribunal, la práctica de la denominada "custodia precautoria", las leyes de inmigración restrictivas que disuadan a las mujeres, en particular las trabajadoras domésticas migrantes, de denunciar ese tipo de violencia y las leyes que permitan la doble detención en casos de violencia doméstica o el procesamiento de las mujeres cuando el autor es absuelto;
- d) Examinar las leyes y políticas neutrales en cuanto al género para asegurarse de que no crean o perpetúan las desigualdades existentes y derogarlas o modificarlas si lo hacen;
- e) Garantizar que las agresiones sexuales, en particular la violación, estén tipificadas como un delito que afecta al derecho a la seguridad personal y a la integridad física, sexual y psicológica y que la definición de los delitos sexuales, en particular la violación conyugal y por parte de un conocido o la violación en una cita, se base en la falta de libre consentimiento y tenga en cuenta circunstancias coercitivas. Las limitaciones de tiempo, en caso de que existan, deberían dar prioridad a los intereses de las víctimas y supervivientes y tener en cuenta las circunstancias que obstaculizan su capacidad para denunciar la violencia sufrida ante los servicios o autoridades competentes.

### **Declaración sobre la relación del Comité sobre la Eliminación de todas las formas de la Discriminación contra las mujeres con los miembros del Parlamento<sup>20</sup>**

Con objeto de señalar a los Estados partes la importancia de la participación de su parlamento en el proceso de presentación de informes previsto en el artículo 18º de la Convención y la aplicación de todas las disposiciones de ésta, se aprobó la Declaración sobre la relación del Comité sobre la Eliminación de todas las formas de la Discriminación contra las mujeres con los miembros del Parlamento, la cual comprende los siguientes cinco apartados sobre: el papel de los parlamentos en el proceso de ratificación de la Convención y su Protocolo Facultativo y retiro de reservas; los parlamentos y la aplicación de la Convención; el papel de los parlamentos en la redacción de informes y seguimiento de las Observaciones finales del Comité; acción de la Unión Interparlamentaria y su relación con el Comité; y además integra las siguientes recomendaciones a los Estados Partes:

---

<sup>20</sup> Declaración aprobada en 2010 en ocasión de la 45º período de sesiones del Comité CEDAW.

- El Comité recomienda que los Estados partes aseguren la plena participación del Parlamento y sus miembros en el proceso de presentación de informes y la plena aplicación de la Convención y su Protocolo.
- El Comité recomienda que los Estados partes garanticen que los parlamentarios, como representantes del pueblo, sean informados de la labor del Comité para que puedan tenerlo en cuenta en sus funciones legislativas y transmitirlo a sus circunscripciones y al público en general.
- El Comité recomienda que los Estados partes aseguren que toda la información relevante sea puesta a disposición de los parlamentarios de forma regular a través de servicios de apoyo parlamentario.
- El Comité recomienda además que la información recibida por el Gobierno sobre sus obligaciones como Estado parte y otros asuntos de interés sean señalados a la atención de los Parlamentarios.
- El Comité recomienda que siempre que se invite a los miembros del Comité para visitar un Estado parte, es deseable que el Estado parte organice reuniones con los Parlamentarios.
- El Comité alienta a los Estados partes a que incluyan en sus informes, información sobre Todas las iniciativas parlamentarias en la elaboración de leyes para garantizar la plena Incorporación de las disposiciones de la CEDAW en la legislación nacional.
- El Comité reitera la importancia de fortalecer el mecanismo nacional dedicado a la igualdad a nivel del Parlamento, como las Comisiones de género e igualdad, misiones e información sobre consultas relacionadas con la violencia contra la mujer, y mejora de la legislación sobre igualdad entre mujeres y hombres.
- El Comité llama la atención de los Estados partes a fortalecer los vínculos y las relaciones informales con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres que son fundamental para la promoción de los derechos de la mujer por parte del Parlamento.
- El Comité alienta a los Estados partes a incluir en su delegación antes de la Comité para el examen de su informe, los miembros del Parlamento, así como una Asesor especial encargado de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento para mejorar la visibilidad de las responsabilidades parlamentarias.
- El Comité insta a los Estados partes a evaluar su colaboración con su Parlamento y otros Parlamentos y tomar las medidas adecuadas para mejorar la cooperación entre los parlamentos para intercambiar las mejores prácticas en aplicación de la Convención.

El Comité CEDAW, a través de sus diversos Informes y Observaciones, se ha dirigido al Poder Legislativo en reiteradas ocasiones, incluso en los últimos informes ha incorporado capítulos específicos para el Poder Legislativo, como se muestra a continuación:<sup>21</sup>

### OBSERVACIONES DEL COMITÉ CEDAW AL PODER LEGISLATIVO DE MÉXICO<sup>22</sup>

INFORME	OBSERVACIONES
<p style="text-align: center;"><b>2018</b> <b>Noveno</b></p> <p>Observaciones finales del Comité para la Eliminación (CEDAW/C/MEX/CO/9)</p>	<p><b>Parlamento</b></p> <p><b>8.</b> El Comité destaca el papel fundamental que desempeña el poder legislativo para garantizar la plena aplicación de la Convención (véase la declaración del Comité sobre su relación con los miembros de los Parlamentos, aprobada en su 45º período de sesiones, en 2010) e invita al Congreso de la Unión a que, de conformidad con su mandato, adopte las medidas necesarias para llevar a la práctica las presentes observaciones finales desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe periódico.</p> <p>Marco legislativo y definición de discriminación contra la mujer</p> <p><b>11.</b> El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados para armonizar en mayor medida el marco jurídico con la Convención, como la reforma del artículo 73 de la Constitución que faculta al Congreso para expedir leyes federales y la aprobación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018. Sin embargo, sigue preocupado porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La persistencia de las disposiciones discriminatorias por motivos de sexo en la legislación y la falta de armonización entre los códigos civiles y penales de los estados impidan la aplicación efectiva de la Convención y la legislación nacional sobre la igualdad de género;</li> <li>b) La falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de los presupuestos estatales asignados a la aplicación de las leyes sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a su seguimiento no hayan permitido poner fin a la discriminación, sobre todo en sus formas interseccionales, y en particular a la que afecta a las mujeres indígenas, las afro mexicanas, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales;</li> <li>c) La falta de un código penal unificado y de un mecanismo judicial para resolver los casos de discriminación contra las mujeres haya redundado en unos bajos índices de enjuiciamiento de los casos de discriminación por motivos de sexo.</li> </ul>

21 Esta Lista no es exhaustiva, comprende las Observaciones finales del Comité CEDAW a México de 1998 a 2019

22 Cabe señalar que, ni en el Primer informe del Comité CEDAW a México del 1 al 12 de agosto de 1983 (Extracto del suplemento No. 38 (A/39/45).), ni en el Segundo de 1990 (No. 38 (AI45/38). 6 de junio de 1990) se presentaron recomendaciones para el Estado Mexicano,

INFORME	OBSERVACIONES
	<p><b>12.</b> De conformidad con las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud de la Convención, en consonancia con la meta 5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que es poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo, y teniendo en cuenta la labor positiva realizada por el Estado parte al aprobar otras leyes generales, el Comité recomienda al Estado parte que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Derogue todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas, y armonice las definiciones jurídicas y las sanciones relativas a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres;</li> <li>b) Reforme el artículo 73 de la Constitución para que el Congreso pueda aprobar un código penal nacional que regule todos los asuntos penales, con inclusión de todos los delitos y sanciones, o establecer una base mínima que garantice plenamente los derechos de las mujeres mediante una ley penal general;</li> <li>c) Establezca un mecanismo de denuncia judicial específico para los casos de discriminación contra las mujeres y vele por que se asignen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su aplicación efectiva, que entraña capacitar a la judicatura sobre la aplicación de la Convención y otras leyes de lucha contra la discriminación;</li> <li>d) Apruebe una hoja de ruta dotada de recursos suficientes, un calendario y metas mensurables para obligar a las autoridades federales, estatales y locales a aplicar las leyes relativas a la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación de facto de las mujeres, en particular las indígenas, las afroamericanas, las migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>2012</b> <b>Séptimo y octavo</b> Observaciones finales del Comité para la Eliminación 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012 (CEDAW/C/MEX/CO/7-8)</p>	<p><b>10.</b> Al tiempo que reafirma que incumbe al Gobierno la responsabilidad primordial de cumplir plenamente las obligaciones que el Estado parte ha contraído en virtud de la Convención y especialmente de rendir cuentas al respecto, el Comité destaca que la Convención es vinculante para todos los poderes públicos e invita al Estado parte a que aliente a su Congreso Nacional y los congresos de sus estados a que, de conformidad con su reglamento y cuando proceda, adopten las medidas necesarias para dar aplicación a las presentes observaciones finales y al proceso relacionado con el próximo informe que debe presentar el Gobierno con arreglo a la Convención. (p. 3).</p>



INFORME	OBSERVACIONES
	<p><b>Armonización de la legislación y derogación de las leyes discriminatorias</b></p> <p><b>14. El Comité insta a las autoridades federales del Estado parte a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar, en particular mediante una coordinación efectiva, la armonización coherente y consecuente de la legislación pertinente en todos los planos con las reformas de la Constitución en materia de derechos humanos (2011) y del sistema de justicia penal (2008);</li> <li>b) Adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la Convención, y proporcionando definiciones y sanciones coherentes, entre otras cosas sobre la violación, el aborto, las desapariciones forzosas, la trata de personas, las lesiones y los homicidios por motivos llamados "de honor", así como sobre el adulterio;</li> <li>c) Acelerar sus esfuerzos para armonizar de manera coherente, entre otras cosas, su legislación penal, procesal y civil con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de la mujer a una vida libre de violencia y con la Convención;</li> <li>d) Establecer mecanismos efectivos en los planos federal y estatal para supervisar la aplicación de leyes sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y la legislación relativa al acceso de las mujeres a los servicios de atención de salud y la educación;</li> <li>e) Poner en práctica mecanismos para supervisar y sancionar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los del poder judicial, que discriminan a las mujeres y que se niegan a aplicar la legislación que protege los derechos de la mujer.</li> </ul>
<p><b>2006</b></p> <p><b>Sexto Informe</b></p> <p>Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México 36º período CEDAW/SR.751 y 752</p>	<p><b>8.</b> El Comité observa con preocupación el que no haya una armonización sistemática de la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales con la Convención, lo cual tiene como consecuencia la persistencia de leyes discriminatorias en varios estados y dificulta la aplicación efectiva de la Convención. El Comité lamenta las escasas explicaciones proporcionadas sobre los mecanismos existentes para que los estados cumplan las leyes federales y los tratados internacionales de derechos humanos en que México es parte, así como sobre las medidas que se toman cuando los estados y municipios no adoptan las reformas legislativas necesarias para garantizar su cumplimiento.</p>

INFORME	OBSERVACIONES
	<p><b>9.</b> El Comité insta al Estado Parte a que conceda una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales con la Convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la Convención. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización. Recomienda que el Estado Parte adopte medidas para fomentar la concienciación sobre la Convención y las recomendaciones generales del Comité destinadas, entre otros, a los diputados y senadores, los funcionarios públicos, el poder judicial y los abogados a nivel federal, estatal y municipal. (p. 2).</p> <p><b>13.</b> El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de las enmiendas y de los proyectos de ley pendientes dentro de calendarios concretos. El Comité recomienda al Estado Parte que ponga en marcha una estrategia eficaz con prioridades claras para garantizar la continuidad de los esfuerzos destinados a lograr que se respeten los derechos humanos de la mujer. (p. 3).</p> <p><b>33.</b> [...] El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. (p. 79).</p>
<p><b>2002</b>  <b>Quinto informe</b> del Comité CEDAW a México, 26° y 27° período de sesiones / No. 38 (A/57/38)</p>	<p><b>432.</b> El Comité pide al Estado parte que tenga en cuenta la Recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y tome las medidas necesarias para que la ley sancione adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y la existencia de procedimientos adecuados para la investigación y el procesamiento. Recomienda que se promueva la promulgación de leyes federales y estatales, según proceda, que criminalicen y sancionen la violencia doméstica y a los perpetradores de la misma y que se adopten medidas para que las mujeres víctimas de tal violencia puedan obtener reparación y protección de inmediato, en particular, mediante el establecimiento de teléfonos de atención 24 horas, el aumento de centros de acogida y de campañas de tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer, para que se reconozca como un problema social y moral inaceptable. (p. 224).</p> <p><b>442.</b> El Comité recomienda al Estado parte que acelere la adopción de las reformas necesarias de la Ley laboral, incluida la prohibición de discriminación contra la mujer, para garantizar su participación en el mercado laboral en un plano de igualdad real con los hombres. (p. 225).</p>

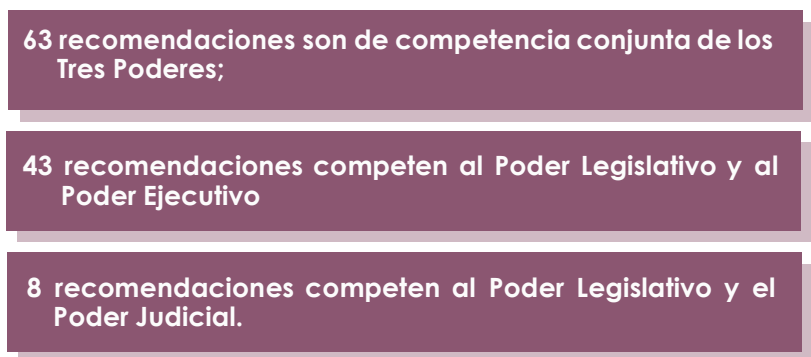
INFORME	OBSERVACIONES
<p align="center"><b>1998</b>  <b>Tercer y Cuarto</b>  <i>Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México.</i>  <b>1998 ((A/53/38/Rev.1),</b></p>	<p>En el apartado: Factores y dificultades que afectan a la aplicación de la Convención, del tercer y cuarto informe (1998), refiere al poder legislativo en los siguientes párrafos:</p> <p><b>387.</b> El Comité observa que, si bien la Convención forma parte de la Ley Suprema y su aplicación es obligatoria a nivel federal, todavía en las legislaciones específicas de diversos estados hay aspectos que discriminan a la mujer y no se avienen a lo estipulado en la legislación nacional y en la Convención.</p> <p><b>393.</b> El Comité observa que, a pesar de las medidas legislativas adoptadas, la violencia contra la mujer, y particularmente la violencia doméstica, sigue siendo un grave problema que confronta la sociedad mexicana.<sup>23</sup></p> <p><b>402.</b> El Comité recomienda que, a pesar de la estructura del Gobierno federal, la Constitución y la Convención de Belém do Pará se apliquen en todo el país para acelerar los cambios legales en todos los estados y pide al Gobierno de México que presente informaciones sobre las medidas tomadas al respecto en el próximo informe.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones del Comité CEDAW.

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En virtud de las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW a México en el ámbito legislativo, se realizó una lectura y análisis de las observaciones finales para determinar las competencias específicas del Poder Legislativo ante el cumplimiento de las recomendaciones. De este modo, se seleccionaron un total de 114 recomendaciones en materia legislativa, correspondientes a las emitidas por el Comité CEDAW a México en los años 1998, 2002, 2006, 2012 y 2018.

Con base en las facultades de los Tres Poderes de la Unión y al estudio de recomendaciones, el número que corresponde a cada Poder se desglosa de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

23 Comité CEDAW. (1998). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México.* 14/05/1998. p. 5. Disponible en: <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/cedaw/Obs.yRecC.CEDAW1998.pdf>

Subsecuentemente, se identificaron las acciones sugeridas en cada una de las recomendaciones y se atribuyeron las competencias específicas a las dependencias gubernamentales, con base en las facultades otorgadas en la Constitución, leyes orgánicas y reglamentos interiores.

A fin de contar con los elementos que permitan evaluar el cumplimiento de dichas recomendaciones, se recurrió a la metodología de indicadores elaborada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH),<sup>24</sup> quien define a un indicador como:

*Información que indica el estado o el nivel de un objeto, un evento o una actividad (...) puede considerarse que un indicador es un **indicador de derechos humanos** si puede relacionarse con normas de derechos humanos, aborda y refleja principios e intereses relacionados con los derechos humanos, y se utiliza para vigilar la promoción y la aplicación de los derechos humanos.*

Se emplea una matriz base a fin de medir el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité CEDAW en el ámbito legislativo. Para la información reportada en dicha matriz, se recurre a la búsqueda y análisis de datos administrativos en tanto son del dominio público. En esta categoría se incluyen todos los tratados, leyes y documentos legislativos que mantienen distintos sistemas administrativos nacionales e internacionales, así como la información sobre políticas, planes de acción y programas adoptados por los gobiernos.

MODELO PARA EL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CEDAW	
1. Tipo de acción	[Se indica la acción general en la que se agrupan las recomendaciones a analizar]
Recomendación / Recomendaciones	[Se indica el número, año y texto de la(s) recomendación(es) a analizar]
<b>Indicadores</b>	<p>[En esta sección se implementan los indicadores]</p> <p><b>a. INDICADORES ESTRUCTURALES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Marco jurídico internacional</b> [Se indican los tratados internacionales de derechos humanos, relacionados con la recomendación]</li> <li>• <b>Marco jurídico nacional</b> [Se indican los preceptos constitucionales y las leyes nacionales, relacionadas con la recomendación]</li> <li>• <b>Marco institucional</b> [Se indica a las dependencias y órganos competentes a nivel nacional, en el cumplimiento de la recomendación]</li> </ul> <p><b>b. INDICADORES DE PROCESOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Políticas públicas o acciones implementadas</b> [Se indican las acciones implementadas para cumplir específicamente con la recomendación]</li> </ul> <p><b>c. INDICADORES DE RESULTADO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Efectos de las medidas adoptadas</b> [Se indican los resultados de las acciones implementadas en cumplimiento de la recomendación]</li> </ul>

<sup>24</sup> *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, OACNUDH, Ginebra, 2012, para mayor información ver: Agenda Legislativa CEDAW.

MODELO PARA EL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CEDAW

2. Armonización	[Validar con las plataformas de armonización en la materia]
<b>Plataformas de consulta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rumbo a la igualdad (Instituto Nacional de las Mujeres).</li> <li>• Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos).</li> </ul>
3. Resultados	[Para esquematizar los criterios de cumplimiento resultantes, se utiliza un semáforo con tres escalas de colores]
<b>Semáforo de cumplimiento</b>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  NO CUMPLIDA         </div> <div style="text-align: center;">  EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO         </div> <div style="text-align: center;">  CUMPLIDA         </div> </div>

Fuente: Elaboración propia.

En el caso que se analicen aspectos legislativos que conciernen a determinadas leyes, para obtener el grado del porcentaje de armonización se consultan las Plataformas del Instituto Nacional de las Mujeres “Rumbo a la igualdad”<sup>25</sup> y/o la “Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos”<sup>26</sup> de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El “Semáforo de cumplimiento” fue desarrollado en el marco de los estudios de la Cátedra UNESCO de Derechos Humano de la UNAM, muestra tres fases: rojo como no cumplida, verde representa el cumplida, y amarillo como calificación intermedia, la cual indica que esas acciones tienen fallas que requieren atención, estrategias y/o planes para atenderlas y mejorar su cumplimiento.<sup>27</sup>

En los siguientes cuadros se detalla cuáles fueron las recomendaciones a las que se hace referencia en cada rubro, es decir, se muestra un panorama general de lo cumplido, lo que está en vías de cumplimiento y donde los avances son insuficientes o se carece de indicadores de procesos y/o resultado de manera que se considera como no cumplido. De igual forma, se indican las recomendaciones sobre las que aún no es posible emitir un cálculo de avance en virtud de que:

- a) Se trata de recomendaciones del año 2018 que son de reciente publicación, en las cuales se introducen acciones nuevas en comparación con años anteriores, y no cuentan con antecedentes o recomendaciones similares emitidas previamente y,
- b) Se trata de recomendaciones muy generales con lenguaje valorativo y/o poco preciso,

25 Instituto Nacional de las Mujeres. (s/f). *Rumbo a la igualdad*. Consultar en <http://rumboalaigualdad.inmujeres.gob.mx/>

26 Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (s/f). *Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos*. Consultar en: <http://armonizacion.cndh.org.mx/>

27 La metodología se encuentra disponible en el sitio web de la CUDH-UNAM [http://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/papiit/semáforo\\_infor\\_med\\_plazo.pdf](http://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/papiit/semáforo_infor_med_plazo.pdf)

Cabe señalar que cuando una recomendación aparece como cumplida se refiere a que se legisó a nivel federal en el sentido de la recomendación correspondiente, en ocasiones, se puede medir el avance de su armonización a nivel de todas las entidades federativas gracias a Plataformas especializadas como la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la plataforma "Rumbo a la igualdad" del Instituto Nacional de las Mujeres; sin embargo, esta investigación solo da información a nivel federal.

Otro aspecto es la implementación en la realidad cotidiana de la vida de las mujeres. La Ley no resuelve todos los problemas de las mujeres, pero sin duda es un instrumento para comenzar a atenderlos.

**Estado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas a México por el Comité CEDAW en el ámbito legislativo 1998-2018**

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	RECOMENDACIONES
<b>NO CUMPLIDAS</b>	42a. (2018) Ponga mayor empeño en acelerar la armonización de las leyes y los protocolos federales y estatales sobre el aborto para garantizar el acceso al aborto legal y, aunque no haya sido legalizado, a los servicios de atención posterior al aborto.
	14b (2012) Adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la Convención, y proporcionando definiciones y sanciones coherentes, entre otras cosas sobre la violación, el aborto, las desapariciones forzosas, la trata de personas, las lesiones y los homicidios por motivos llamados "de honor", así como sobre el adulterio.
	14e. (2012) Poner en práctica mecanismos para supervisar y sancionar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los del poder judicial, que discriminan a las mujeres y que se niegan a aplicar la legislación que protege los derechos de la mujer.
	19b. (2012) (...) examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzosas (...).
	19c. (2012) (...) garantizar que existan procedimientos adecuados y armonizados para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de actos de violencia contra la mujer.
	21a. (2012) Velar por la aplicación efectiva de la nueva Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, a fin de normalizar la tipificación como delito de la trata de personas en los planos federal y estatal y garantizar una asignación de recursos apropiada para su aplicación.

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	RECOMENDACIONES
<b>NO CUMPLIDAS</b>	29d. (2012) Revise el marco jurídico de protección social para formular una política integral que asegure a los trabajadores domésticos acceso en pie de igualdad a una remuneración y tratamiento iguales por trabajo de igual valor, con inclusión de prestaciones, así como acceso en pie de igualdad a la seguridad social y a condiciones de trabajo seguras.
	29e. (2012) Ratifique el Convenio núm. 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, y el Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
	33a. (2012) Armonice las leyes federales y estatales relativas al aborto a fin de eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres que deseen interrumpir un embarazo de forma legal y amplíe también el acceso al aborto legal teniendo en cuenta la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la recomendación general núm. 24 (1999) del Comité.
	933c. (2012) Se asegure de que en todos los estados las mujeres que tengan motivos legales que justifiquen la interrupción de un embarazo tengan acceso a servicios médicos seguros (...).
	37a. (2012) Adopte las medidas legislativas necesarias para reconocer los bienes tangibles e intangibles, como la pensión y las prestaciones del seguro, como parte de los bienes gananciales que han de dividirse en caso de divorcio.
	37c. (2012) Acelere la adopción de la Ley General de Paternidad Responsable, así como la creación del registro público nacional de deudores alimentarios morosos.
	9. (2006) El Comité insta al Estado Parte a que conceda una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales con la Convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la Convención. El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización (...).
	25. (2006) El Comité insta al Estado Parte a poner el máximo empeño en combatir la trata de mujeres y niñas, en particular mediante la pronta aprobación del proyecto de ley para prevenir y sancionar la trata de personas y el establecimiento de un calendario concreto para la armonización de las leyes a nivel estatal a fin de tipificar como delito la trata de personas conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes (...).
	33. (2006) (...) El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal (...).
408. (1988) El Comité recomienda que el Gobierno evalúe la conveniencia de revisar la legislación que penaliza el aborto (...).	

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	RECOMENDACIONES
<b>NO CUMPLIDAS</b>	415. (1998) El Comité recomienda que se establezcan cambios en las sanciones que fija la ley para los perpetradores de violación y que el Estado vele por su aplicación (...).
	426. (1998) El Comité recomienda que todos los estados de México revisen su legislación de modo que, cuando proceda, se garantice el acceso rápido y fácil de las mujeres al aborto.
<b>EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO</b>	12a. (2018) Derogue todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas, y armonice las definiciones jurídicas y las sanciones relativas a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres.
	24c. (2018) Vele por que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, (...) y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio.
	34c. (2018) Adoptar medidas, en consonancia con la recomendación general núm. 35, para armonizar la legislación estatal a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades claras en materia de prevención, apoyo, enjuiciamiento y sanción para las autoridades federales, estatales y municipales.
	14a. (2012) Adoptar las medidas necesarias para garantizar, en particular mediante una coordinación efectiva, la armonización coherente y consecuente de la legislación pertinente en todos los planos con las reformas de la Constitución en materia de derechos humanos (2011) y del sistema de justicia penal (2008).
	14c. (2012) Acelerar sus esfuerzos para armonizar de manera coherente, entre otras cosas, su legislación penal, procesal y civil con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de la mujer a una vida libre de violencia y con la Convención.
	16a. (2012) Dar prioridad a la plena aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre otras cosas ejecutando completamente el Programa Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y activando el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, con la participación de los 32 estados federales.
	19a. (2012) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; acelerar su codificación en esos códigos penales pendientes (...).
	19f. (2012) Continuar aplicando las recomendaciones y decisiones sobre la violencia contra la mujer formuladas por diversos mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos...



ESTADO DE CUMPLIMIENTO	RECOMENDACIONES
<b>EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO</b>	23b. (2012) Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal.
	27d. (2012) Instituir medidas para prevenir, castigar y eliminar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en las instituciones educativas públicas.
	29a. (2012) Adoptar medidas para garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral, inclusive recurriendo a medidas especiales de carácter temporal...
	29c. (2012) Adoptar medidas que permitan mejorar la situación de la mujer en el sector no estructurado, supervisar sus efectos y asegurar la continuación del programa Seguro Popular, orientado a la prestación de servicios de salud a ese grupo de mujeres.
	31a. (2012) Garantizar el acceso universal a servicios de atención de salud y a información y educación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, en particular para las adolescentes, a fin de prevenir los embarazos no deseados y de adolescentes.
	35b. (2012) Adoptar medidas especiales de carácter temporal para tener en cuenta las disparidades que enfrentan las mujeres indígenas de las zonas rurales en su acceso a las tierras y la propiedad, y a los servicios sociales básicos, como la educación y la salud, así como su participación en los procesos de adopción de decisiones.
	35e. (2012) Adoptar las medidas apropiadas para que los miembros de las fuerzas armadas y los agentes del orden público que prestan servicio en las comunidades de los pueblos indígenas o cerca de ellas respeten los derechos humanos de las mujeres indígenas.
	37b. (2012) Establezca mecanismos de reparación que permitan tener adecuadamente en cuenta las disparidades económicas de los cónyuges debidas a la segregación de los sexos existentes en el mercado de trabajo y al mayor volumen de trabajo sin remuneración que realizan las mujeres.
11. (2006) El Comité insta al Estado Parte a que ponga en marcha mecanismos de coordinación y seguimiento destinados a lograr la armonización y aplicación efectivas de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres a nivel federal, estatal y municipal. El Comité recomienda que el Estado Parte vele por que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reciba los recursos financieros.	

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	RECOMENDACIONES
<b>EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO</b>	29. (2006) Fortalecer las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos.
	264. (2005) Cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer...
	284. (2005) Establecer un Convenio con los Estados Unidos de América para la cooperación en la investigación sistemática de los asesinatos y desapariciones.
	434. (2002) Priorizar a la mujer en su estrategia de erradicación de la pobreza, con especial atención a las mujeres de las zonas rurales e indígenas...adoptar medidas y programas específicos dirigidos a garantizar que la mujer disfrute plenamente de sus derechos en un plano de igualdad en las áreas de educación, empleo y salud...

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	RECOMENDACIONES
<b>CUMPLIDAS</b>	52. (2018) Velar por la aplicación efectiva del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, haciendo que la edad mínima de matrimonio de muchachas y muchachos, que es de 18 años, se refleje en las leyes de todos los estados y se respete en la práctica en todo el país (...).
	23a. (2012) Se asegure de que los Estados partes cumplan con los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, inclusive enmendando o derogando las disposiciones discriminatorias contra la mujer, como el párrafo 2 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, y estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de los cupos de género.
	23c. (2012) Asegurar que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal.
	29. (2012) El Comité reitera su recomendación anterior de que el Estado parte armonice plenamente su legislación laboral con el artículo 11 del Convenio y acelere la adopción de la Ley Federal del Trabajo, pendiente desde hace varios años.
	15. (2006) (...) El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito, y a que proceda a la aprobación sin demora del proyecto de Ley general para el acceso de las mujeres a una vida sin violencia (...).

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	RECOMENDACIONES
	<p>31. (2006) El Comité insta al Estado Parte a adecuar plenamente su legislación laboral al artículo 11 de la Convención y a acelerar la aprobación de la enmienda de la Ley Federal del Trabajo a fin de eliminar el requisito de la prueba de embarazo.</p>
	<p>442. (2002) El Comité recomienda al Estado parte que acelere la adopción de las reformas necesarias de la Ley laboral, incluida la prohibición de discriminación contra la mujer, para garantizar su participación en el mercado laboral en un plano de igualdad real con los hombres. Asimismo, insta al Estado parte a hacer efectivos los derechos laborales de las mujeres en todos los sectores. Con este fin, se recomienda al Estado parte fomentar y potenciar el papel del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el proceso de negociación de la Ley laboral para dar cumplimiento específico a las necesidades de las mujeres trabajadoras, en particular al principio de igual retribución por trabajo de igual valor y a la prohibición específica de requerir a las trabajadoras de la industria maquiladora el test negativo de embarazo.</p>
	<p>450. (2002) El Comité recomienda la revisión de tal legislación (edad mínima para contraer matrimonio), aumentando la edad mínima legal para contraer matrimonio, así como su aplicación a niñas y niños por igual de acuerdo a lo dispuesto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

## RESULTADOS Y SEGUIMIENTO

De acuerdo al análisis y revisión sobre el avance al cumplimiento de las recomendaciones formuladas al Estado mexicano por parte del Comité CEDAW en el ámbito legislativo, y después de ejecutar las matrices de indicadores para cada una de ellas, así como de hacer una estimación de avance de manera cuantitativa, a continuación, se muestran los resultados obtenidos respecto del balance general:

### Total de recomendaciones formuladas por el Comité CEDAW a México por Poderes

TOTAL DE RECOMENDACIONES VINCULADAS EN MATERIA LEGISLATIVA	RECOMENDACIONES TRES PODERES	RECOMENDACIONES PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO	RECOMENDACIONES PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL
114	63	43	8

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

### Estado de cumplimiento de todas las recomendaciones CEDAW evaluadas en el ámbito legislativo

TOTAL DE RECOMENDACIONES VINCULADAS EN MATERIA LEGISLATIVA	NO CUMPLIDAS	EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO	CUMPLIDAS	RECOMENDACIONES QUE ACTUALMENTE NO ES POSIBLE HACER UN CÁLCULO PRECISO DE SU AVANCE
114	18	21	8	67

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

### Resultado del estado de cumplimiento de las recomendaciones CEDAW evaluadas en el ámbito legislativo

TOTAL DE RECOMENDACIONES EVALUADAS EN MATERIA LEGISLATIVA	NO CUMPLIDAS	EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO	CUMPLIDAS
47	18	21	8

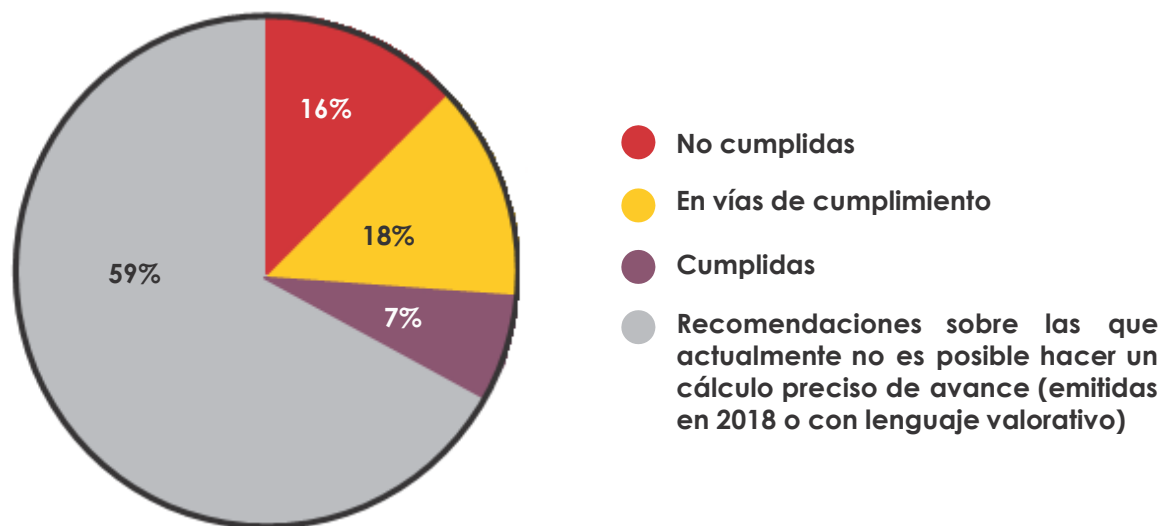
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

### Resultados del estado de cumplimiento de todas las recomendaciones formuladas a México por el Comité CEDAW en el ámbito legislativo

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	NO. DE RECOMENDACIONES	PORCENTAJE DE RECOMENDACIONES
No cumplidas	18	16%
En vías de cumplimiento	21	18%
Cumplidas	8	7%
Recomendaciones que actualmente no es posible hacer un cálculo preciso de su avance. (Por ser emitidas en 2018 o por comprender lenguaje valorativo)	67	59%
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

### Resultados sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas a México por el Comité CEDAW en el ámbito legislativo (1998-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

En términos descriptivos, el avance en el cumplimiento de 114 recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW a México en el periodo 1998-2018, en el ámbito legislativo, es el siguiente:

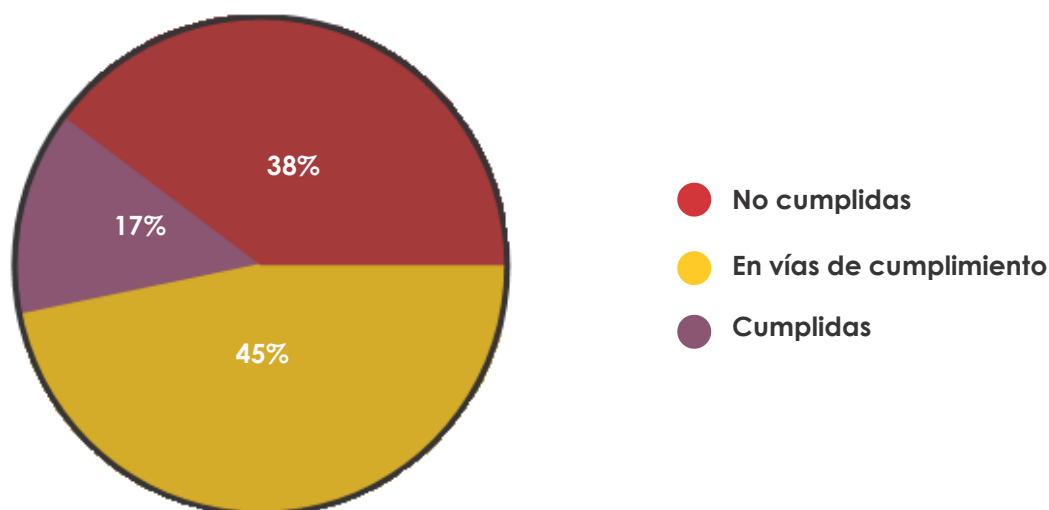
- El cumplimiento es de siete por ciento en tanto se estimaron ocho recomendaciones como satisfechas;
- Se prevé que un 18 por ciento de las recomendaciones están en vías de cumplirse en virtud de que 21 de las formulaciones sugeridas por el Comité permitieron identificar un efecto directo positivo entre los indicadores de proceso y de resultado;
- No se ha cumplido con el 16 por ciento de las recomendaciones, lo cual se traduce concretamente en 18 recomendaciones, cuyo análisis no permitió emplear indicadores de proceso; y,
- No es posible efectuar un cálculo de avance sobre el 59 por ciento de las recomendaciones debido a que se trata de 35 formulaciones que fueron emitidas recientemente por el Comité en el año 2018, y debido a que no ha transcurrido un plazo razonable para su implementación, o que contienen un lenguaje altamente valorativo.

### Resultados sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones evaluadas

ESTADO DE CUMPLIMIENTO	NO. DE RECOMENDACIONES	PORCENTAJE DE RECOMENDACIONES
No cumplidas	18	38%
En vías de cumplimiento	21	45%
Cumplidas	8	17%
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

### Resultados sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones evaluadas



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados.

Derivado de estos resultados, se concluye que existe un nivel bajo de cumplimiento. En este marco, se recomienda conformar un mecanismo de seguimiento o monitoreo de la implementación y el cumplimiento de las recomendaciones del Comité CEDAW que no solo proporcione el acceso al conocimiento de éstas, sino a su monitoreo desde un enfoque de rendición de cuentas que represente un mecanismo de coordinación entre los tres Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y los tres niveles de competencia (Federal, Estatal y Municipal) con miras al cumplimiento integral de las recomendaciones.

En este sentido, cabe mencionar la siguiente recomendación que el Comité CEDAW hace al Estado mexicano en ocasión de su IX Informe presentado en 2018, la cual concierne al Poder Legislativo.

*12b. Apruebe una hoja de ruta dotada de recursos suficientes, un calendario y metas mensurables para obligar a las autoridades federales, estatales y locales a aplicar las leyes relativas a la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación de facto de las mujeres, en particular las indígenas, las afroamericanas, las migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales.<sup>28</sup>*

---

<sup>28</sup> Comité CEDAW. (2018). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. CEDAW/C/MEX/CO/9*. párrafo 12 inciso d. Ginebra, Suiza.

# #legislarparalaigualdad



## CÁTEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNAM

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Edificio "E", 3er. Piso. Circuito Mario de la Cueva s/n,

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P.04510, México D.F.

Tel. 55562 24800, ext. 84645 Y 84646

 Cátedra UNESCO de Derechos Humanos UNAM

## UNIDAD PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

Tel. 5036 0000 Ext. 51188

unidad.igualdad.genero@congreso.gob.mx.

 Unidad para la Igualdad de Género - H Cámara de Diputados

 @CongresoUGenero

