



PAPITT IN308017

CÁTEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNAM

INFORME SOMBRA SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ CEDAW AL ESTADO MEXICANO 2018

ALERTAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES,
FEMINICIDIO, DESAPARICIÓN, NORMA 046, MORTALIDAD POR
ABORTO, MUJERES ENCARCELADAS POR ABORTO
Y OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

COORDINACIÓN DRA. GLORIA RAMÍREZ

JUNIO 2018

INFORME SOMBRA SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ CEDAW AL ESTADO MEXICANO 2018¹

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

Artículos 1, 2 y 3, recomendaciones generales 12, 19, 33 y 35, observaciones 12, 14, 16 y 19 del Séptimo y Octavo informe Periódico de México

En febrero de 2007 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En cumplimiento de las obligaciones que de ella se derivan el 24 de abril de 2008 se instaló y reglamentó el Sistema Nacional para Prevenir, Atender Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, órgano rector de la Política Nacional de Violencia. El 11 de marzo de 2008, se aprobó el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento² establecieron el procedimiento denominado *alertas de violencia de género* (AVGM), que tiene dos objetivos primordiales: 1) En un territorio determinado se lleven a cabo un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia que logren erradicar la *violencia feminicida*³, y 2) Se realicen modificaciones legislativas que eliminen preceptos que violen derechos humanos de las mujeres o agravo comparado, este procedimiento es coordinado por la CONAVIM⁴.

La Alerta de Violencia de Género se encuentra regulada en el Título Segundo, Capítulo V de la LGAMVLV, artículos 22 a 25; y en el Título Tercero, Capítulo I de su Reglamento, en los artículos 30 a 38bis. El 25 de noviembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Reglamento de la LGAMVLV, que modifica el Reglamento de 2008 e incorporó un nuevo procedimiento para la declaratoria de AVGM.

Estas modificaciones normativas implican la existencia de dos tipos de procedimiento de AVGM que actualmente están en curso: “aquellos iniciados a partir de solicitudes formuladas con base en el Reglamento de 2008, y aquellas solicitudes presentadas luego de la reforma del 2013” (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2015).⁵

Las Alertas de Violencia de Género son procedimientos que se tramitan por las organizaciones de la sociedad civil, como un medio para cumplir las obligaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las legislaciones en materia de derechos humanos de las mujeres y respeto a una vida libre de violencia, estas organizaciones han manifestado abiertamente que promover las AVGM las ha expuesto a diversos riesgos como la persecución mediática, el desprestigio, amenazas, criminalización y persecución por los propios gobiernos, los grupos delincuenciales y otros actores sociales. Al respecto han señalado que no cuentan con ninguna medida de protección, ni con la posibilidad de solicitar alguna dentro del procedimiento de las AVGM.

¹ Coordinación: Dra. Gloria Ramírez, Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la UNAM.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008.

³ Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres (Artículo 21 LGAMVLV).

⁴ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

⁵ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178863/ley-general-acceso-mujeres-vida-libre-violencia.pdf>

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

Hasta mayo de 2018, había 35 solicitudes de alerta de las cuales se han emitido 13 declaratorias de alerta de género; derivado de estas solicitudes se han elaborado informes sobre la situación que guardan los derechos de las mujeres y en específico sobre el estado de las políticas públicas en materia de violencia de género, en el territorio nacional. Actualmente se cuenta con informes relativos a las entidades de Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.⁶

Es importante mencionar que hasta el momento no existe recurso alguno para que los gobiernos participen o manifiesten inconformidad sobre la declaratoria dictada y no existe un procedimiento para que los municipios participen activamente aportando información.

En materia de prevención, en la mayoría de los informes se estableció que las acciones de capacitación, deben de ser coordinadas, por lo que deben partir de un programa único de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización en materia de derechos humanos de las mujeres y género. Destacando la importancia de que las personas que capacitan, cuenten con currículo en género. Al respecto, se estableció la necesidad de brindar capacitación específica en protocolos de atención para casos de femicidio y sobre la distinción de este concepto con el homicidio doloso, agravado y simple.

Además, no existe ninguna certidumbre sobre qué es lo que procede una vez dictada la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, no hay procedimiento conocido sobre lo que sigue.

Recomendación 12 inciso d) al Séptimo y Octavo informe Periódico de México sobre violencia contra la mujer y datos estadísticos.

De acuerdo a la primera medida establecida en las declaratorias de Alerta de Género contra las Mujeres, se establece:

Medidas de Seguridad.

1. Publicar en lugares estratégicos y divulgar la naturaleza y los alcances de las alertas de violencia de género con información para la población.⁷

Por tanto, cada uno de los Estados con declaratoria tiene la obligación de difundir la información relacionada con la Alerta de Género, de acuerdo con la investigación realizada, se encontró que actualmente son 12 los estados con declaratoria, teniendo en cuenta que el Estado de Veracruz cuenta con doble declaratoria, una por violencia feminicida y otra por agravio comparado. De estos estados sólo ocho cuentan con una página web en la cual se exponen toda la información relacionada, pero no existe una sistematización completa que de cuenta de la información.

El sitio del Estado de México informa qué es la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) y el porqué de la declaratoria en once de sus municipios. Además contiene su campaña de difusión mediante videos e imágenes, se presenta además el documento de la declaratoria que emite la CONAVIM, y se difunden cifras proporcionadas por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México de 2011 a 2017. Se informa acerca de las acciones que ha realizado el

⁶ Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como integrante de los grupos de trabajo, que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género. <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>

⁷ En las declaratorias de Alerta de Violencia de Género, una recomendación común es la de “medidas de seguridad” ya que todos los Estados donde se declara la alerta tienen que informar a la población en que consiste y que acciones se llevaran a cabo para enfrentar la violencia contra la mujeres en ese municipio.

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

gobierno, sin embargo, no se presentan evidencia de éstas, finalmente se dan los enlaces para acceder a la información de cada uno de los municipios.⁸

El sitio Web del Estado de Morelos presenta una explicación detallada de la AVGM, gracias al “Programa Integra Mujeres, Cero tolerancia a la violencia”, respecto a la campaña de difusión se muestran cuatro videos en YouTube sobre las acciones realizadas por el estado. Los documentos emitidos por la CONAVIM que se presentan en el sitio son: la declaratoria, el dictamen sobre la implementación de las medidas y el informe del grupo de trabajo. Además se da a conocer información sobre el Instituto de la Mujer para el estado de Morelos, el Centro de Justicia para Mujeres (CJM) y de la Fiscalía General del Estado. Las acciones del Estado se presentan a través de videos con información que se encuentra en la página de la Fiscalía del estado. Por último se adjuntan los enlaces con la información de cada municipio.⁹

Por otro lado, el sitio Web del Estado de Chiapas muestra la información sobre la declaratoria de AVGM. La difusión de las campañas se da a través de videos, trípticos, lonas etc. tanto a nivel estatal como municipal, además se puede consultar el documento de la declaratoria. En lo referente a las cifras, el estado muestra estadísticas sobre mujeres no localizadas, feminicidios, homicidios dolosos, órdenes de protección, así como mapas de incidencia delictiva y de factores de riesgo, a nivel municipal se presentan mapas de incidencia delictiva y de factores de riesgo, por otra parte se dan a conocer la lista de casos y la ubicación de los mismos. Así mismo, se expone un amplio directorio con las fiscalías y del CJM y se presentan los planes de trabajo a nivel estatal y municipal en donde se especifica las medidas, así como los informes de acciones de trabajo.¹⁰

El Estado de Veracruz no presenta un sitio Web independiente, la información sobre la AVGM se encuentra en un enlace de la página de gobierno del Estado. La campaña de difusión está expuesta a través de imágenes donde se explica que es la AVGM, quiénes participan y cuáles son los tipos de violencia. Los documentos que se muestran son el dictamen, la declaratoria, así como los lineamientos del GIM¹¹ y los informes de la Alerta en Veracruz.¹²

El estado de Colima no cuenta con un sitio de AVGM, su enlace se encuentra a través del Instituto Colimense de las Mujeres, se explica la declaratoria. Por otra parte se muestran videos como parte de la campaña de difusión sobre reuniones y avances del Estado de Colima. Los documentos emitidos por la CONAVIM que se presentan son, la declaratoria, el dictamen y el informe. Las acciones del gobierno se dan a conocer mediante notas informativas. Por último, se presenta el programa de trabajo del estado y se da seguimiento a la información incorporada del Banco de Datos.¹³

El sitio de San Luis Potosí presenta información sobre la AVGM, señala a quiénes beneficia, cómo se obtiene la declaratoria y cuáles son las medidas que ésta contiene. En la campaña se difunden conceptos como el de feminicidio, desaparición, violencia contra la mujer, además se presenta un informe especial sobre feminicidios, semáforo de feminicidio, protocolos de atención, protocolo alba o Alerta Amber. Así como, los documentos que emite la CONAVIM que son presentados en el sitio son la solicitud, el diagnóstico del grupo de trabajo y la declaratoria¹⁴.

El sitio del Estado de Quintana Roo da una explicación sobre la Alerta, su objetivo y por qué se declaró en algunos municipios del Estado. Se muestra un enlace con la información acerca de las noticias de la implementación de la Alerta, además se presenta información sobre seguridad

⁸ Sitio web alerta de violencia de género en el Estado de México <http://alertadegenero.edomex.gob.mx/index.php>

⁹ Sitio web alerta de violencia de género en el Estado de Morelos <http://www.integramujeres.morelos.gob.mx/index.php>

¹⁰ Sitio web alerta de violencia de género en el Estado Chiapas <http://www.alertadegenerochiapas.org.mx/>

¹¹ Grupo Interinstitucional Multidisciplinario

¹² Sitio web alerta de violencia de género en el Estado de Veracruz <http://www.veracruz.gob.mx/avgm/>

¹³ Sitio web alerta de violencia de género en el Estado de Colima http://www.icmujeres.col.gob.mx/?page_id=1641

¹⁴ Sitio web alerta de violencia de género en el Estado de San Luis Potosí <http://alertadegeneroslp.org.mx/>

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

ciudadana y para la prevención de delitos relacionados a la violencia de género. Por último, se muestran las acciones para responder a las medidas de la declaratoria, sin embargo, no se presenta evidencia.

El estado de Nuevo León no cuenta con una página web de la Alerta, su enlace se ubica en la página oficial del gobierno estatal. Ahí se da una descripción sobre la Alerta de Género y se dan a conocer las acciones realizadas por el Estado, se pueden consultar cuatro revistas digitales de avances de la AVGM, en las que se establecen los avances en resultados, cumplimiento de metas, en compromisos y en acciones y se presentan evidencias de lo anterior.

Los estados que cuentan con mejores páginas web son Chiapas, Morelos y el Estado de México, ya que presentan información detallada y explicada del mecanismo, muestran información sobre albergues, Centros de Justicia de Mujeres o fiscalías especializadas. Asimismo muestran información de las acciones realizadas para el Estado y cada municipio. Por último se dan a conocer para los estados de Chiapas y Morelos a través de la *Normateca* y *Mediateca* documentos desde los marcos normativos internacionales hasta leyes estatales referentes a la violencia contra las mujeres.

Es importante mencionar que el estado de Veracruz, que cuenta con dos declaratorias, sólo presenta información respecto a la declaratoria de Violencia Femicida y no para la correspondiente a Agravio Comparado.

Recomendación 14, inciso b) al Séptimo y Octavo Informe Periódico de México sobre armonización legislativa

Respecto al concepto de “violencia feminicida” contenido en el artículo 21 de la LGAMVLV, “Violencia feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y pueden culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres¹⁵. Al respecto únicamente la entidad federativa de Durango no contempla la violencia feminicida en su legislación.

Otra variación respecto a lo que se entiende por “violencia feminicida” en algunas legislaciones estatales, refiere a que indistintamente hace referencia a las muertes violentas de mujeres, al homicidio, al feminicidio u otras, equiparándolos a pesar de tratarse de conceptos muy diversos. Estas imprecisiones conceptuales conllevan en muchos casos a confusiones reiteradas de las y los funcionarios públicos sobre la distinción entre los homicidios simples, dolosos, agravados y los feminicidios.

Aun cuando el feminicidio actualmente se encuentra regulado como delito en las 32 entidades federativas, presenta variaciones que pueden ser definitivas en el procedimiento. El Código Penal Federal en su artículo 325, establece como feminicidio “aquella acción de privar de la vida a una mujer por razones de género” y la lista de lo que se consideran razones de género varía de una entidad federativa a otra.

Respecto a las sanciones a servidores públicos que obstaculizan el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de feminicidio, únicamente 14 estados plantean sanciones. Éstas se encuentran establecidas en el Código Federal y en los códigos de Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Finalmente en lo que refiere a las penas establecidas las mismas se han ido endureciendo y varían de los 70 años a los 40 años como mínima.

¹⁵ LGAMVLV <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178863/ley-general-acceso-mujeres-vida-libre-violencia.pdf> (pág. 6)

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio informa que en 2016 ONU-Mujeres impulsó paquetes legislativos para armonizar los marcos jurídicos discriminatorios en los Estados, de igual manera, los informes de AVGM han recomendado modificaciones a los marcos legales; sin embargo, a pesar de que en algunos casos los poderes ejecutivos de los Estados han presentado iniciativas de reforma, los poderes legislativos mantienen posiciones conservadoras que impiden reformar o derogar los marcos normativos discriminatorios.

De acuerdo con información proporcionada por el Observatorio: Si bien todos los estados de la República han tipificado el femicidio, 13 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Durango y Chihuahua -este último -emblemático por los femicidios en Ciudad Juárez-) no cuentan con un tipo penal adecuado, pues contienen elementos adicionales innecesarios o desarrollan las razones de género con elementos subjetivos que dificultan o impiden la acreditación del delito.

Asimismo, diez entidades federativas sólo están iniciando investigación bajo la figura típica de femicidio en menos de 30% de los casos, a pesar de contar con un tipo penal adecuado (Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Morelos, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas).

Además, tenemos el caso de Jalisco, en el que con la AVGM se recomendó derogar los delitos de adulterio y abuso sexual infantil que sancionan la misma conducta que el delito de violación pero con penas menores y que tiene como consecuencia restricciones para las niñas en el acceso a una atención integral bajo la NOM-046. A pesar de que el ejecutivo envió una iniciativa de reforma al Código Penal, el poder legislativo del Estado no la aprobó por argumentos conservadores, teniendo como consecuencia embarazos forzados a niñas entre 10 y 15 años¹⁶.

Otro ejemplo es la AVGM por Agravio Comparado solicitado en Veracruz debido a la existencia de desigualdades producidas por la legislación que viola los derechos humanos de mujeres y niñas en relación con la regulación y el acceso a servicios de Interrupción Legal del Embarazo, donde se pudo constatar en la investigación del grupo de trabajo de la AVGM que no se había realizado ninguna interrupción del embarazo por violación sexual debido a la incertidumbre que genera a los médicos el marco legal punitivo.

Recomendación 16, inciso a) al Séptimo y Octavo Informe Periódico de México sobre violencia contra la mujer y el BANAIVIM.

La Publicación de información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, se encuentra en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, capítulo II, artículo 38, numeral X, en el que se señala que como parte del *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres* se deberá: *“Publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres”*.

El Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, fue creado con el objetivo de contar con un instrumento que permitiera administrar la información proporcionada por todas las instancias que son las encargadas de la atención, prevención y

¹⁶CONAVIM, Solicitud de Alerta de Violencia contra las Mujeres para el estado de Jalisco, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200934/Informe_AVGM_Jalisco_notificaci_n.pdf

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

sanción de la violencia hacia las mujeres. El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, establece, en la estrategia 5.2, que será responsabilidad de la Secretaría de Gobernación “impulsar el fortalecimiento de la integración y administración del Banavim para obtener información estadística confiable”. La alimentación del Banavim está a cargo de las instancias que conforman el *Sistema Nacional Para Prevenir, Atender, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres*, incluyendo además los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas, este debe contener información de niñas, adolescentes y mujeres que han sufrido cualquier tipo de violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial bajo las modalidades de violencia familiar, institucional, laboral y docente, de la comunidad, incluida la violencia feminicida y de género, así como de la delincuencia organizada y de trata de personas y puede ser consultado en el siguiente vínculo <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>.

Como parte del proceso para la declaratoria de alerta de violencia de género contra la mujeres, el grupo de trabajo realiza un análisis de las cifras y datos oficiales, entre ellos el BANAVIM, para conocer la situación de violencia contra las mujeres de manera general en la entidad federativa, además solicita a los Estados que proporcionen información que les permita confrontar la información proporcionada en la solicitud de la alerta, por el gobierno del Estado y la obtenida con las distintas entrevistas realizadas y la investigación realizada de monitoreo propio.

El grupo de trabajo ha señalado que los datos son útiles para conocer de manera general la situación del Estado, y que toma en cuenta los datos estadísticos analizados únicamente como indicadores de la situación de violencia, pero se ha planteado que esta información no permite generar conclusiones definitivas sobre la magnitud de este fenómeno, sin embargo, de acuerdo con el análisis realizado, la información contenida en los Informes realizados por los Grupos de Trabajo para atender las solicitudes de AVG suele encontrarse insuficiente, y no coincide entre una instancia y otra, es decir no hay un proceso de integración de información y de estadísticas que permitan hacer una evaluación más completa y clara de la situación actual de las entidades. Lo anterior es muestra de que los Estados no están reportando al gobierno federal los casos de violencia de género.

Las solicitantes de la Alerta de Género del Estado de Morelos¹⁷ han señalado que en Enero de 2017 el Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos tuvo la administración del Software del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres BANAVIM-M, administrando la aplicación, generando altas de cuentas, bajas y desbloques, ante esto, apuntan que sólo las siguientes dependencias; 1.-Fiscalía General; 2.- Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos; 3.- Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; 4.- Poder Ejecutivo; 5.- Servicios de Salud Morelos; 6.- TSJ- Juzgado menor Jojutla y 7.- TSJ- Juzgado VIII Familiar tendrán acceso a la información del Banco y que no han logrado acceder a la información del Banco Estatal por lo que no hay certeza sobre si ya está en funcionamiento o no.

De acuerdo con la información remitida por parte de la Asociación Civil, Arthemisas por la Equidad, organización que promovió la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Nuevo León, sobre el Banco Estatal de Datos se encontró que, “a pesar de que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aprobada y publicada en 2007 establece la creación de un Banco de Datos y que entre las medidas de prevención recomendadas por la AVGM-Nuevo León está el integrar y actualizar el Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres a 18 meses de decretada la AVGM, no se ha cumplido esta medida, la cual de acuerdo con la AVGM, quedó bajo la responsabilidad del Instituto Estatal de las Mujeres, el cual ha argumentado la falta de recursos para su cumplimiento”.

Recomendación 16, inciso d) al Séptimo y Octavo Informe Periódico de México sobre el Mecanismo de Alerta de Violencia de Género.

¹⁷ Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

La Alerta de Violencia de Género se encuentra regulada en el Título Segundo, Capítulo V de la LGAMVLV, artículos 22 a 25; y en el Título Tercero, Capítulo I de su Reglamento, en los artículos 30 a 38 bis.

Es en el artículo 38 del Reglamento a la LGAMVLV donde se establece que “En caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, en términos del artículo 25 de la Ley, emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen.”

De los procedimientos para solicitar la Alerta de Violencia de Género que se han realizado desde 2010; doce Estados cuentan con dictamen aprobatorio, en los cuales no se han cumplido los plazos que marca la ley. Lo anterior refleja una serie de violaciones al debido proceso; los plazos establecidos en el Reglamento se consideraron o muy cortos o insuficientes, por lo que en la mayoría de los casos no se respetan y se aplican subjetivamente, por lo que es necesario revisarlos, además, no existe ninguna certidumbre sobre qué es lo que procede una vez dictada la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género no hay procedimiento conocido sobre lo que sigue.

- Tenemos el caso del Estado de México cuya solicitud se presentó el 08 de diciembre de 2010 y se declaró la alerta el 31 de julio de 2015.
- En Michoacán se aceptó la solicitud de AVGM el 19 de diciembre de 2014 y no fue hasta el 27 de junio del 2016 que se declaró la alerta para el estado.
- En el caso de Chiapas se solicitó la alerta el 25 de noviembre de 2013 y tres años después la Secretaría de Gobernación admite la declaratoria para el estado.
- En el mejor de los casos las declaratorias se han dado en el lapso de un año como sucedió en el Estado de Morelos y la solicitud de Veracruz por violencia feminicida.

El incumplimiento en los lapsos de tiempo que marca el Reglamento de la LGAMVLV, por parte de la Secretaría de Gobernación recalca la ineficacia y falta de compromiso de las autoridades federales y estatales para atender los crecientes casos de violencia contra las mujeres. Aunado a ello no existe un plazo para que las autoridades hagan efectivas las recomendaciones que realiza el Grupo de trabajo y menos para que den resultados. No contar con plazos establecidos atenta contra el carácter de emergencia de la Alerta de Violencia de Género contra la Mujer.

Las solicitantes en el Estado de Morelos señalan como un obstáculo la falta de voluntad política para dar transparencia en la información de casos de violencia contra las mujeres y en especial, de los feminicidios. Del mismo modo, las promoventes de la AVGM en el estado de Guerrero, señalan que debido a que el mecanismo permite visibilizar las omisiones y falta de compromiso político de los responsables de la implementación de acciones de políticas públicas, que por mandato de ley tenían que haber implementado para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la violencia feminicida y feminicidios, se ha negado la existencia o incidencia de estos, aunado a lo anterior se han hecho señalamientos a las organizaciones demandantes de querer inestabilizar políticamente al estado de Guerrero.

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) (conformado por 40 organizaciones de 22 estados de la República), solicitante de varias alertas, señala que desde la implementación del mecanismo de AVGM en el Estado de México se habían establecido indicadores de cumplimiento de las recomendaciones del informe y las medidas de la AVGM, los cuales han sido mejorados en las mesas de seguimiento, principalmente con el trabajo de las peticionarias. Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha participado en diversos procesos de AVGM diseñando indicadores de resultado e impacto para fortalecer y evaluar adecuadamente el cumplimiento de las recomendaciones, y que éstas tengan un efecto positivo para la disminución de la violencia feminicida. Se observa que en

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

los últimos procedimientos el gobierno ha intentado eliminar los indicadores de cumplimiento, reduciéndolos a indicadores de proceso que no obedecen a medir resultados que respondan a tan graves problemáticas. Ejemplo de ello son las medidas de urgencia, que sin estar contempladas en el Reglamento de la LGAMVLV, le fueron notificadas meses después de la solicitud al gobierno de la Ciudad de México y días antes de la notificación del informe del Grupo de Trabajo, las cuales contienen como indicadores de cumplimiento, la presentación de listas de asistencia y minutas de reuniones.

Recomendación 19 inciso a) y b) del Séptimo y Octavo Informe Periódico de México sobre Femicidio

Previo a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres de Veracruz en once municipios, así como de aquellos en donde su población sea predominantemente indígena (Gaceta Oficial Núm.Ext.470:2016:1), el grupo de trabajo conformado para estudiar la referida solicitud, indicó la siguiente información, misma que es hasta este momento la más reciente emitida por las autoridades veracruzanas: de acuerdo con la información presentada por el estado de Veracruz, del año 2000 a la fecha (2015) se registraron 1,214 casos de homicidios dolosos de mujeres y niñas.

Ahora bien, desde el año 2011 se tipificó el delito de femicidio en el Código Penal de Veracruz. En este sentido, se reportó que del año 2012 a la fecha se han registrado 161 casos de femicidio. En 2012, se registraron once casos; en 2013, 52 casos; en 2014, 43 casos y de este año a la fecha de presentación del informe, se contabilizaron 55 casos. Los municipios donde se registró el mayor número de femicidios son Poza Rica y Xalapa con 13, respectivamente; le siguen Córdoba, Coatzacoalcos y Veracruz, en donde se registraron seis y Ozuama con cinco. De estos casos, 88 continúan en trámite, mientras que 73 ya fueron determinados.¹⁸

Ninguno de los 26 estados que cuentan con Protocolo para la investigación del delito femicidio incorporan los estándares de debida diligencia y perspectiva de género establecidos en la jurisprudencia de la CoIDH en la sentencia de “Campo Algodonero” ni de la SCJN en el caso de Mariana Lima Buendía, en la que se destaca que todas las muertes violentas se deberán investigar como femicidio desde el inicio, por medio de diligencias particulares.

El OCNF señala que del periodo de 2014 a 2017, con información proporcionada por las Fiscalías o Procuradurías de los estados y el Secretariado Ejecutivo, documentó el asesinato de 8,904 mujeres, de los cuales sólo 2,188 (24.57%) fueron investigados como femicidios.

Por otro lado, en 2015 la Cátedra Unesco de Derechos humanos de la UNAM (CUDH-UNAM) realizó el informe sombra “El acceso a la justicia y al aborto legal: Exigencias del Comité CEDAW a México 2015”¹⁹, el cual analizó el estado que guarda la desaparición en México y que conllevó a realizar las estimaciones de riesgo de desaparición o extravío de mujeres, adolescentes y niñas de acuerdo con los grupos de edad establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y a partir de los datos que proporciona el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RENPED).

Para este informe sombra, se han actualizado dichas estimaciones las cuales permiten conocer la situación de desaparición de mujeres en el país, encontrando lo siguiente para los años 2015, 2016 y 2017:

¹⁸ Informe del Grupo de Trabajo conformado para estudiar la Solicitud de Alertada de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Veracruz. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/53138/Inf_AVGM_Veracruz.pdf

¹⁹ Informe que se hizo llegar al Comité CEDAW en febrero de 2018

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

- Durante 2015, 2016 y 2017 Guerrero, Estado de México, Puebla y Querétaro, fueron los Estados que mantuvieron altas de desaparición en México, sin lograr disminuirlas.
- Por ejemplo, durante 2016 el Estado de México fue la entidad federativa con la mayor tasa de desaparición, reportando como desaparecidas 705 mujeres por cada 100,000, de las cuales 487 se encontraban en el rango de edad de 12 a 29 años.
- En el grupo de niñas de 0 a 11 años, los estados con mayores tasas de desaparición durante 2016 fueron Baja California, Campeche, Colima, Guerrero, Estado de México, Puebla, Querétaro y Zacatecas. Durante 2016, en el Estado de México desaparecieron 85 niñas por cada 100, 000.
- En los estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Estado de México, Morelos, Puebla, Sinaloa, y Zacatecas la probabilidad de desaparición de las mujeres jóvenes de 12 a 29 años aumento de 2015 a 2016, siendo Colima, Estado de México, Puebla y Sinaloa las entidades con mayor probabilidad de desaparición o extravió de mujeres jóvenes.
- El grupo de edad de mujeres adultas de 30 y más años mantiene la misma tendencia que con el grupo de las mujeres jóvenes, con relación a las entidades con aumento en la tasa de desaparición de 2015 a 2016 pero con tasas menores.
- De 2012 a 2016 la mayor de los Estado en donde se estimaron mayores tasas de desaparición continuaron prevaleciendo, sin embargo para 2017 la desaparición de mujeres de acuerdo con el RNPED disminuyo, quedando los Estados de Colima, Guerrero, Estado de México, Puebla y Querétaro en lo que las tasas continúan siendo altas.

Desaparición en el Estado de Nuevo León

En Nuevo León continúan presentándose las desapariciones de mujeres, y, a la par se agudizan las afectaciones a las mujeres que buscan a sus familiares, algunas de ellas con más de una década de incansable búsqueda.

La violencia social derivada de las disputas de cárteles de la droga y de la errónea estrategia del Estado por detenerla, favorece que las desapariciones se sigan perpetrando, tanto las recientes, como aquellas ocurridas hace meses o años, considerando el carácter permanente y continuado del delito de desaparición. De acuerdo al Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED, del año 2000 a la fecha hay 698 mujeres desaparecidas en Nuevo León, concentrándose el 62% de los hechos en los municipios de Monterrey, Apodaca, Guadalupe, Escobedo y Santa Catarina, los cuales conforman parte del área metropolitana.

El RNPED, que fue presentado por el gobierno mexicano al CEDAW como avance en sus acciones²⁰, no ha resultado una fuente confiable de información, pues no todas las personas desaparecidas están incluidas en el mismo, ni es actualizado bajo una metodología clara, lo cual no permite tener un panorama preciso de lo que ocurre en el estado, pero, aunque limitada, es la referencia oficial con que se cuenta.

Por su parte, en el registro interno de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C., CADHAC²¹, se cuentan 98 mujeres desaparecidas²², 21 de las cuales han sido localizadas: 15 con vida y 6 mediante perfiles genéticos.

²⁰ El Estado Mexicano reporta en su IX informe a CEDAW la existencia del RNPED. Véase P.38: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212857/INFORME_CEDAW_C_MEX_.pdf

²¹ Organización No Gubernamental de Nuevo León, con 25 años de trabajo, la cual desde 2009 atiende a familias víctimas de desaparición de personas, y cuenta con un registro de 1,421 personas desaparecidas a la fecha, de las cuales han sido localizadas 171 (77 con vida y 94 mediante perfiles genéticos).

²² El 77% corresponde a desapariciones perpetradas en Nuevo León, 18% en el vecino estado de Tamaulipas cuyas familias residen en Nuevo León, mientras que el 5% ocurrieron en otros estados.

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

Las mujeres desaparecidas son en su mayoría jóvenes. De acuerdo al registro de CADHAC el 43% tiene entre 18 y 28 años de edad, y el 9% tiene entre 12 y 17 años, sumando con ello el 52% del total. Los datos del RNPED también muestran un alto porcentaje de mujeres jóvenes: 30% menores de 17 años, y 36% entre 18 y 28 años, siendo 66% en esos rangos de edad.

El perfil que identifica CADHAC es que además de ser mujeres jóvenes, en su mayoría son de ingresos económicos bajos, solteras y con educación básica. Asimismo, de acuerdo a lo asentado en las Averiguaciones Previas –ahora llamadas Carpetas de Investigación-, se identifica que algunos de los casos de desaparición podrían estar vinculados a otros delitos graves como la trata de mujeres. De igual manera en las declaraciones de presuntos responsables se detecta que las agresiones perpetradas a las mujeres privadas de la libertad implican violencia sexual, además de un uso desmedido de fuerza física.

Es importante mencionar también la violencia e impacto que viven las mujeres que buscan a sus seres queridos desaparecidos. La mayoría son madres, pero también hay abuelas, esposas, hijas, hermanas. Desde CADHAC se acompaña a la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León, AMORES, donde puede palpase lo que ocurre en todo el país: la mayoría de las personas que buscan a las más de treinta mil personas desaparecidas en México, son mujeres. El impacto que viven ellas es grave. El conjunto de los ámbitos de la vida se ve afectado por los hechos de desaparición. Generalmente la persona desaparecida era proveedora en el hogar, por lo que la afectación económica se resiente, aunada a la afectación de la salud, la educación, la alimentación, la vivienda. Las abuelas generalmente quedan a cargo de los niños y niñas que tienen a su papá y/o mamá desaparecida. Muchas de ellas son adultas mayores. Los ingresos que tienen son bajos, y los padecimientos en la salud se acrecientan, incluso algunas han presentado algún tipo de cáncer, o han llegado a la muerte. La sobrecarga de tareas y responsabilidades se duplica por el hecho de ser mujeres, asignándoseles la responsabilidad del cuidado de menores de edad, del trabajo doméstico, y la obligación de aumentar el aporte económico al hogar, siendo que el 48% lo hace desde un trabajo en el comercio informal. Mientras que las políticas públicas para su atención definitivamente no están funcionando.

En 2012 se logró en Nuevo León la incorporación del delito de Desaparición Forzada en el Código Penal del estado, el cual fue recientemente derogado dada la entrada en vigor de la *Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD)*. En 2013 se concretó el Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas, con la participación de expertos en el tema, integrantes de la Procuraduría del estado y de CADHAC. La emisión de ese Protocolo resultó en 2014 en la creación del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata, GEBI, instancia de la Procuraduría del estado -ahora Fiscalía- que tiene la obligación de atender cualquier caso de desaparición inmediatamente después de presentada la denuncia.

Este andamiaje de legislación y política pública fue impulsado desde sociedad civil. Una vez aprobado ha permitido ciertos avances, sin embargo sigue teniendo muchas fallas por no realizarse una aplicación adecuada por parte del Estado, como puede evidenciarse en la limitada aplicación de la Ley de Víctimas del estado de Nuevo León, que obliga a proporcionar atención integral y reparación del daño para víctimas de desaparición, sin embargo a la fecha la Comisión Ejecutiva de la Ley no ha hecho ninguna reparación en el tema, y además se le ha reducido el presupuesto²³.

²³ Mediante solicitud de información 01543517 realizada por CADHAC en diciembre 2017 a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, de Nuevo León, constatamos la reducción del presupuesto, y en específico del Fondo, de donde se desprenderían las compensaciones que son parte de reparación del daño: en 2016 el presupuesto que manejó la Comisión fue de \$46'923,045.00 de los cuales \$25'000,000.00 correspondían al Fondo. En 2017 \$28'007,399.00, de los cuales \$5'000,000.00 corresponden al Fondo. Aunado a ello lo aprobado para 2018, de acuerdo a la página del Congreso del Estado es de \$25,730,241 de

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

En abril de 2017 la Procuraduría General de Justicia del Estado anunció la creación de cinco unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas; no queda claro a dónde quedaron adscritas estas unidades luego que desapareció la Procuraduría y se creó la Fiscalía General en este año 2018. En noviembre de ese mismo año se creó la Subprocuraduría Especializada en los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares, sin embargo, la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León –en vigor desde el 10 de marzo de 2018- no menciona ninguna fiscalía especializada para delitos de desaparición, aunque notas de prensa mencionan que la Fiscalía Especializada en los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares quedó adscrita a la Vice fiscalía de Ministerios Públicos, a diferencia de otras fiscalías especializadas que sí dependen directamente del Fiscal General.

La Secretaría de Gobernación cambió la adscripción de la Comisión Nacional de Búsqueda, pues la Ley General establece en el artículo 50 que es un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB, pero el 2 de abril se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo emitido por el SEGOB en el que la Comisión Nacional de Búsqueda queda bajo la responsabilidad del Comisionado Nacional de Seguridad, con lo que la búsqueda de persona queda como una tarea más de seguridad pública junto con la Policía Federal, el Servicio de Protección Federal, y Prevención y Readaptación Social, áreas también a cargo del Comisionado Nacional de Seguridad.

Otra de las recomendaciones establecidas por el CEDAW fue la activación del Protocolo Alba, pero, si bien al interior de la Fiscalía estatal se cuenta con un proyecto de Protocolo, este no ha sido emitido oficialmente, ni se ha aplicado -a pesar de que el gobierno estatal ha señalado su existencia²⁴-. Sí se cuenta sin embargo con el mecanismo de Alerta Amber, pero su utilización resulta discrecional tanto en tiempo de emisión, como en tipo de caso.

Si bien ha habido ciertos avances que se han empujado sobre todo desde la sociedad civil, se requiere de compromiso real y voluntad política en todos los niveles y ámbitos para dar cumplimiento a las leyes, además de recursos específicos para la aplicación del marco legal que se ha construido. Así mismo el no contar con personal capacitado y con perspectiva de género en las instancias a quienes corresponde atender los casos de desaparición y a las familias que les buscan, derivan eventualmente, en cursos de investigación limitados, o en atención revictimizante o insuficiente a las personas.

Otro obstáculo que se presenta es la falta de articulación entre estados para la búsqueda e investigación, lo cual se espera sea subsanado a partir de la entrada en vigor de la Ley General en materia de Desaparición. Asimismo si bien existe una Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas en Nuevo León que cuenta con cinco unidades, estas son insuficientes para dar respuesta a los más de dos mil casos de personas desaparecidas en Nuevo León.

Aunado a lo anterior consideramos que el área de periciales de la Fiscalía del estado cuenta con equipo y personal capacitado, pero puede mejorar su desempeño con la intervención de instancias expertas en la materia como es la Comisión Internacional para Personas Desaparecidas (ICMP), quien favorecería con su experiencia no sólo al estado, sino al país.

los cuales \$2,946,614 pesos son destinados al Fondo. Es decir, se ha ido reduciendo la partida gravemente, sin que a la fecha haya reparación de daño a víctimas de desaparición. Sobre lo aprobado en 2018 Véase: <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/programas-presupuestarios-apf-2018>

²⁴ En el Informe del Grupo de Trabajo para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Nuevo León, publicado electrónicamente por el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, se asienta que el Gobierno de Nuevo León señaló que contaba con el Protocolo Alba, sin embargo no se ha hecho público, ni se ha utilizado en ningún momento. Véase P. 32: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168992/Informe_AVGM_Nuevo_Leon.pdf

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

Por otro lado, en el Estado de Nuevo León, al 07 de mayo de 2018, aun no se ha designado a la persona titular de la Comisión Local de Búsqueda, aunque la Ley General señala que esto debe ocurrir a partir de los 90 días de la entrada en vigor de la norma, es decir el 15 de abril. El 13 de abril, la Secretaría General de Gobierno publicó en el Periódico Oficial del Estado la convocatoria para que colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil presentaran propuestas de personas para ocupar el cargo. Sin embargo, dicha convocatoria solo expone los requisitos que deben cumplir quienes aspiran al cargo, pero no señala nada sobre el procedimiento que se seguirá para seleccionar al titular de la comisión, ni se indica en qué fecha se dará a conocer la designación, solo se citan los artículos de la Ley General que establecen que la designación deberá estar acompañada de una exposición de motivos, pero esto es “a posteriori”, es decir, ya hecha la designación se dará razón de la misma, pero debieran transparentarse con antelación qué criterios y procedimientos se seguirán para evaluar a las personas que aspiran al cargo. Nos preocupa que la Ley no especifica cómo debe realizarse el proceso de selección y designación, solo indica que la Comisión Nacional de Búsqueda asesorará a las entidades federativas en este trámite. Tampoco se indica la naturaleza de las comisiones locales de búsqueda, si serán organismos descentralizados y adscritos a cuál secretaría.

También nos preocupa que la Ley General no fije un plazo para la conformación de los Consejos Estatales Ciudadanos en las entidades federativas, y en Nuevo León no ha iniciado el proceso de conformación de este órgano consultivo.

Artículo 12, recomendaciones generales 19 y 24, y observación 33 del Séptimo y Octavo informe Periódico de México

En seguimiento a la Recomendación No 33 del Comité CEDAW en el Séptimo y Octavo Informe Periódico del Gobierno mexicano, se informa que en México la **Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005**²⁵ no ha sido aplicada como se había previsto

Gracias al Informe elaborado por Equifonía, Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C. y The Match International Women’s Fund, sobre *Monitoreo de la Implementación de la Norma Oficial Mexicana 046 relativa a la violencia sexual*. Desde el año 2014 en el Estado de Veracruz se constató la incipiente aplicación, por no decir nula, de la NOM 046. Se detectó que de los 3 perfiles profesionales de la salud más comunes en el hospital, (trabajadoras sociales, enfermeras y médicos) se es notoria que la débil capacitación que reciben sobre la NOM 046. De acuerdo con la opinión de los propios jefes de servicio, solamente el 20% de los médicos y el 10% de las enfermeras que laboran en el área de urgencias cuentan con capacitación en la materia.

Así mismo, el 70% de los médicos y el 90% de las enfermeras refieren que no se registra como diagnóstico la violencia sexual en el expediente clínico, situación contraria a lo establecido en la NOM-046. De igual manera se informó que el 70% de las trabajadoras sociales no tienen disponible un directorio de organizaciones de apoyo para las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual.

En cuanto a los formatos de registro y la sistematización de los casos atendidos por violación, se pudo percibir que no se encontraban disponibles, incluso el formato de aviso a las autoridades solo se pudo observar en el 40% de los turnos. Otro elemento a destacar, es que en ningún turno se encontró disponible el marco normativo en la materia integrado por el manual operativo “modelo integrado para la prevención y atención de la violencia familiar y sexual” y la NOM-046.

Respecto al acceso a la información de los pacientes, en el espacio físico de la sala de urgencias no se encontró material impreso relacionado con los derechos reproductivos y servicios disponibles

²⁵ Informe elaborado por Equifonía, Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C. y The Match International Women’s Fund, Monitoreo de la Implementación de la Norma Oficial Mexicana 046 con atención a la violencia sexual, <https://equifonia.org/>

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

para las víctimas de violación. Además, se observó la presencia de unidades hospitalarias donde no se encuentran algoritmos o protocolos impresos auxiliares para guiar las acciones de los profesionales de la salud.

Esta situación se reproduce en todo el país, incluso en Guadalajara Jalisco ha habido intentos por prohibir su aplicación.

Mujeres encarceladas por aborto

Con relación a la recomendación 33, inciso a), en la que se solicita al Estado “*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*”²⁶, se informa que en México actualmente se presentan 18 Entidades Federativas que protegen la vida desde la concepción²⁷, aumentando el número de modificaciones constitucionales de los Estados a partir de la despenalización del aborto en la Ciudad de México hasta las 12 semanas de gestación, lo que ha incrementado la criminalidad del aborto en el país.

De acuerdo con datos del INEGI, en el 2016 a nivel federal se encontraban 17 mujeres encarceladas por aborto y se abrieron 167 carpetas de investigación por el delito²⁸. En contraste, organizaciones civiles han documentado la existencia de al menos 700 mujeres encarceladas bajo el delito de homicidio agravado en razón de parentesco²⁹, cuando en realidad son interrupciones del embarazo, frecuentemente abortos espontáneos o a causa de erróneos diagnósticos por parte del personal médico³⁰. Cabe señalar que la mayoría de estas mujeres son indígenas que viven en situación de pobreza.

Las penas otorgadas bajo el delito de homicidio agravado en razón de parentesco pueden ser hasta por 50 años de prisión, mientras que las sentencias por el delito de aborto van desde los 2 meses hasta los 8 años de prisión, o en su defecto la sustitución de la pena con tratamientos médicos integrales, como sucede en los casos de Jalisco y Tamaulipas.

Aunado a las penas que enfrentan cientos de mujeres por homicidio agravado en razón de parentesco, son víctimas de estigmatización por parte de la sociedad, incluyendo al personal médico, siendo consideradas como asesinas.

Objeción de conciencia

En relación a la recomendación 33 inciso b) se establece como deber del Estado informar a los “*proveedores de servicios médicos y trabajadores sociales que las enmiendas constitucionales locales no han derogado los motivos para interrumpir un embarazo de forma legal y les comunique también las responsabilidades que les incumben*”³¹. No obstante, actualmente se aprobó este año 2018, la reforma a la Ley General de Salud, integrando la objeción de conciencia, lo que significa

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Grupo de Información en Reproducción Elegida <https://gire.org.mx/consultations/constituciones-que-protecten-la-vida-desde-la-concepcion/>

²⁸ INEGI. http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cngspspe2017_pobcentpenit;p=cngspspe2017

²⁹ La opinión, El drama de las 700 mujeres presas en México por abortos espontáneos. <https://laopinion.com/2016/07/25/drama-mujeres-presas-mexico-abortos-espontaneos/>

³⁰ BBC Mundo, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36863185>

³¹ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/CEDAW_Observcvsfinales_DEF.pdf

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

que el personal médico y de enfermería del Sistema Nacional de Salud tienen el derecho de negarse a realizar procedimientos que vayan contra sus creencias y valores.

Lo anterior resulta un retroceso debido a que la Ley General de Salud no define lo que se entenderá por objeción de conciencia, de igual manera no se especifica el personal médico que podrá ser objeto ni los servicios médicos sujetos a objeción.

Es por ello que se considera de preocupación dicha reforma, ya que no garantiza el acceso al servicio de salud, vulnerando los derechos de mujeres, personas con diferentes creencias religiosas, la comunidad LGBTTTI, entre otros, debido a la falta de acotamiento en la LGS, por lo que pueden declararse objetores al no coincidir con sus creencias, situaciones o preferencias sexuales.

La inclusión de la objeción de conciencia obstaculiza el derecho de las mujeres en la solicitud de un aborto legal y seguro. Según datos de la OCDE, en México hay 1,6 médicos por cada 1,000 habitantes hasta el 2014, de los cuales la mitad se encuentran distribuidos en 5 entidades federativas y los demás en el resto de los Estados³². Al aprobar esta reforma a la LGS no habrá suficientes médicos que cubran los procedimientos de aborto en el país.

Mortalidad por aborto

A partir del informe sombra realizado por la CUDH-UNAM en 2015 se actualizaron las estimaciones sobre la propensión de muertes por aborto, a partir de los datos del INEGI (*Registros Administrativos de Mortalidad- Defunciones Generales*) y de los datos del Consejo Nacional de Población (*CONAPO Proyecciones de la población 2010-20150*). Las estimaciones se realizaron con base en la elaboración de un indicador que mide la tasa de mortalidad en mujeres por aborto del grupo de edad de 15 a 49 años (en términos demográficos, éste es el grupo en edad fértil) por cada millón de mujeres vivas en edad fértil durante 2015 y 2016.

De acuerdo a las estimaciones realizadas y al análisis de los datos, se encontró lo siguiente:

- Al igual que en el análisis anterior, en 2016 a nivel nacional, han muerto 3 mujeres por cada millón en edad fértil.
- Durante 2015 y 2016, las entidades federativas con mayores tasas de muerte por aborto de mujeres en edad fértil fueron Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. Durante 2016 en Campeche murieron 8 mujeres por cada millón, en Nuevo León 5, y en Tlaxcala 8.
- De los estados mencionados, sólo Morelos, Chiapas y Tabasco bajaron su tasa de mortalidad por aborto; en los estados restantes todos han aumentado sus tasas de mortalidad al 2016, quedando solamente igual el Estado de Veracruz.
- El estado de Campeche continúa siendo la entidad con mayor tasa de mortalidad por aborto de mujeres en edad fértil.
- A nivel nacional durante 2015 murieron 105 mujeres y en 2016 murieron 95. A pesar que la cifra disminuyó, la mortalidad continúa, y ésta se recrudecerá a partir de las reformas a la Ley General de Salud con el tema de objeción de conciencia y a que se aplica deficientemente la Norma 046.

Por lo anterior, solicitamos al Comité CEDAW recomendar al gobierno mexicano lo siguiente:

Alerta de Violencia de Género y Femicidio en México

³² Animal Político, Restricciones a la objeción de conciencia, <https://www.animalpolitico.com/blogueros-una-vida-examinada-reflexiones-bioeticas/2017/11/22/objecion-conciencia-medicina/>

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

1. En materia de coordinación nacional para prevención, atención y erradicación de la violencia se requiere una reestructuración del Sistema Nacional de Prevención, Atención de la Violencia contra las Mujeres (SNPAVM), que implique la responsabilidad del ejecutivo y un equilibrio con la participación de los poderes legislativo y judicial, de manera que se evite la sobre representación del poder ejecutivo, y se considere la participación de la sociedad civil organizada y de la academia con voz y voto en el (SNPAVM) y con un sistema rotativo de representación de ésta última para una efectiva y autónoma participación en el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres.
2. Dada la gravedad del femicidio en el país y los casos de desaparición de mujeres, es indispensable que el Sistema Nacional de Prevención, Atención de la Violencia contra las Mujeres (SNPAVM) informe anualmente ante las Comisiones bicamerales de diputados y senadores de la materia con relación al cumplimiento del Programa integral, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
3. El INMUJERES, debe asumir las responsabilidades y mandatos derivados de la LGAMVLV, respecto a la responsabilidad de evaluar a las entidades que deben implementar las políticas nacional, estatal y municipal de violencia. Sin embargo se carece en las entidades de enlaces vinculados al ejecutivo que atiendan integralmente la violencia de género, por lo cual se sugiere la creación de enlaces en cada Estado, vinculados con las Secretarías de Gobierno que coordinen las acciones del SNPAVM con los Sistemas Estatales de Prevención, Atención de la Violencia contra las Mujeres y se articulen en un dialogo permanente con la CONAVIM.
4. Se requiere contar con un sistema de evaluación cualitativa de los servicios de los Centros de Justicia para las Mujeres para todo el país y publicarlo, que éstos tengan personalidad jurídica y patrimonio y presupuesto propio, asimismo que cuenten con indicadores de evaluación de los Centros de Justicia para todo el país y rindan informes periódicos de sus resultados.
5. La Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres (CONAVIM) y de la Comisión de Política Gubernamental en materia de derechos humanos, deben asumir su responsabilidad en la coordinación de acciones entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, tendientes a disminuir la violencia contra las mujeres en el territorio nacional; así como establecer relaciones con los Sistema Estatales de Prevención, Atención de la Violencia contra las Mujeres.
6. La Comisión Nacional para prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres (CONAVIM) cuenta con un protocolo en materia de coordinación para la búsqueda en casos de desaparición de mujeres, debe acelerarse su promoción y difusión, asimismo es urgente que el comité CEDAW se pronuncie para que el protocolo de CONAVIM conocido como Protocolo ALBA se implemente y opere en todas las entidades federativas.
7. En materia de desaparición de niñas, jóvenes y mujeres solicitamos al Comité CEDAW inste al Estado mexicano al establecimiento de casas de transición para mujeres como lugares seguros de emergencia habitados de manera temporal, con presupuesto del Estado, para los casos de las mujeres que viven de violencia o familiares puedan permanecer acudir seguras hasta se resuelva el conflicto por el que huyeron de sus casas o sean canalizadas.
8. Para el cabal cumplimiento de la LGAMVLV, -a más de 10 años de su vigencia-, no se puede postergar más el funcionamiento eficaz del BANAVIM y la consecuente elaboración de un Diagnóstico Nacional de Violencia que se derive de la información accesible, objetiva, sistematizada y analizada por especialistas.
9. La Secretaría de Seguridad Pública, debe implementar de una vez por todas un Banco Nacional eficiente, confiable e independiente de otras plataformas. Las entidades federativas deberán

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

contar con un Banco Estatal armónico al Nacional y que pueda a su vez alimentar con información al mismo.

10. Los datos estadísticos que se produzcan a nivel nacional relativos a la violencia de género, violencia contra las mujeres, o delitos que violen derechos humanos de las mujeres, deben de incluir al femicidio como concepto independiente.
11. La figura de femicidio debe armonizarse y homologarse a nivel nacional de acuerdo a los parámetros jurídicos nacionales e internaciones que más protejan a las víctimas, por lo cual se debe estudiar y fundamentar cuál es el mejor procedimiento para reconocer un solo tipo penal, como el femicidio en la República mexicana.
12. La capacitación a funcionarios y funcionarias públicos debe enfocarse a prevenir y atender la violencia feminicida contra las mujeres y al femicidio como tema específico a través de sistemas de enseñanza profesionales y con certificación, por medio del apoyo con las universidades públicas.
13. Establecer medidas procesales para que las organizaciones puedan acceder a medidas de protección en caso de necesitarlas, y medidas procesales para garantizar su derecho de audiencia durante todas las etapas del procedimiento de las AVGM.
14. Los plazos establecidos en la AVGM, deben de ser revisados con la tendencia de ampliarlos de manera fundamentada y motivada.
15. Se recomienda establecer tiempos de cumplimiento para las medidas establecidas en la AVGM, además de hacer cumplir los que ya están establecidos en el reglamento, de no ser así, deben de generarse procesos que sancionen a los funcionarios y autoridades que no respeten lo establecido y/o generen acciones que no retarden el proceso.
16. Establecer en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias el procedimiento para la investigación, dictamen y declaratoria de alerta de violencia de género, en el que se otorguen garantías procesales a las organizaciones promoventes, el derecho de audiencia y el derecho a participar activamente en la investigación sobre la procedencia de la AVGM.
17. Armonizar en las LGAMVLV federal y de las entidades federativas el concepto de “violencia feminicida” y en el código penal el de “femicidio”, equiparar las sanciones en el delito de femicidio e incluir sanciones para aquéllas funcionarios que se niegan a cumplir con la ley, que impidan el acceso a la justicia en casos de femicidio.
18. Establecer en el procedimiento de AVGM, la figura de la víctima de violencia feminicida y de agravio comparado, así como los derechos que se derivan de la misma.
19. Establecer desde el Reglamento de la LGAMVLV un mecanismo de seguimiento y evaluación de las medidas recomendadas, el cual incorpore indicadores de resultado e impacto para medir los avances y fortalecer las acciones de prevención, seguridad y justicia recomendadas.
20. Que el grupo de investigación de la AVGM incluya a las organizaciones peticionarias y sea asesorado por expertos y técnicos que tengan perspectiva de género en la problemática específica denunciada.
21. Se actualicen los Protocolos de investigación del delito de femicidio al nuevo sistema de justicia penal y bajo los estándares de debida diligencia y perspectiva de género más actuales, incluyendo los criterios de la sentencia de la SCJN en el caso de Mariana Lima Buendía, en

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

consecuencia que toda muerte violenta de mujer (incluyendo suicidios) sea investigada como feminicidio y sea la investigación la que lo descarte.

Desaparición

1. Que se asignen recursos suficientes para la operación de las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas y para la aplicación de la recién aprobada Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas y por particulares.
2. Se requiere asignación de personal suficiente en la Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.
3. En Nuevo León urge que se emita y aplique el Protocolo Alba
4. Se requiere un registro nacional y estatal confiable de las personas que se encuentran Desaparecidas.
5. Es urgente que se cuente con bases de datos de perfiles genéticos adecuadas y comunicadas entre las 32 entidades federativas. Por lo tanto mejorar las áreas periciales de todos los estados y en particular con perspectiva de género, y equiparlas en aquellos estados donde no existan.
6. Se requiere contar con perspectiva de género en toda la intervención que se realice en términos de atención de la desaparición de personas: en las investigaciones de mujeres desaparecidas, y en la atención a las mujeres que buscan a sus familiares.
7. Es importante implementar en educación formal en derechos humanos a nivel primaria, secundaria y media superior la recuperación de la memoria histórica, a fin de evitar la estigmatización, la criminalización y la indiferencia social en relación con casos de violaciones de derechos humanos, incluyendo la desaparición forzada de mujeres y niñas.
8. Es necesario evaluar las capacitaciones y procesos de sensibilización impartidos a funcionarios públicos, en función a la prevención de las violaciones de derechos humanos, a la adecuada atención a víctimas y los resultados en torno a la investigación de los delitos y en particular de las violaciones de derechos humanos de las mujeres. Así como establecer indicadores de avance cualitativos y evaluaciones regulares, continuas, multidisciplinarias, autónomas, independientes, de las capacitaciones, tomando en cuenta la perspectiva de género. No debe ser un criterio único el de evaluar el número de horas o de cursos recibidos.

Aborto, objeción de conciencia, NOM 046, mujeres encarceladas por a borto y mortalidad por aborto

1. El aborto legal debe armonizarse y homologarse a nivel nacional de acuerdo a los parámetros jurídicos nacionales e internaciones que más protejan a las mujeres, por lo cual se debe estudiar y fundamental cual es el mejor procedimiento para reconocer el aborto legal en toda la República mexicana.
2. Realizar una campaña nacional dirigida a los profesionistas de la salud para promover la aplicación de la NOM 046 y dotar de capacitación en la materia a los profesionistas de la salud.

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

3. Se solicita incluir como causales de aborto la corrupción de menores y el estupro, ya que el Ministerio Público puede clasificar hechos de violación bajo dichos delitos, obstaculizando el acceso a la interrupción del embarazo.
4. En los casos de mujeres encarceladas por aborto. Es indispensable reforzar las investigaciones con perspectiva de género, asimismo capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos y personal de servicio médico y enfermería en la violencia sexual contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos y el derecho al acceso al aborto legal y seguro
5. Se solicita el esclarecimiento y la protección al derecho del debido proceso en los casos detectados de mujeres que han sido encarceladas por homicidio agravado en razón de parentesco, cuando en realidad se trata de aborto (la mayoría de las veces espontáneos).
6. Se considera necesario que el Estado mexicano cuente con instituciones médicas en todas las entidades en las que se encuentren médicos no objetores de conciencia, a fin de garantizar el derecho de las mujeres en el acceso al aborto legal y seguro, además de considerar el suficiente personal médico. Cabe señalar, que estas medidas coadyuvan en el acceso de las mujeres al derecho de la salud, consagrado en el artículo 4 de la Constitución, ayudando a erradicar la mortalidad y morbilidad materna.
7. Considerando que la objeción de conciencia está reconocida en las leyes nacionales, se solicita la derogación de la reforma
8. Se solicita la difusión pública de información por parte de la Secretaría de Salud y Secretarías estatales de salud, dentro y fuera de las instalaciones hospitalarias, sobre los derechos y servicios disponibles para las víctimas de violación, incluidas en la NOM-046.

Informe sombra coordinado por la Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la UNAM con la colaboración de:

(Por orden alfabético)

- **Arthemisas por la Equidad A.C**
- **Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres A.C.**
- **Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC)**
- **Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos**
- **Coordinación Feminista Olympe de Gouges A.C.**
- **Cyntia Galicia, Consultora independiente y académica**
- **Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C**
- **Federación de Mujeres Universitarias A.C. (FEMU)**
- **Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.**
- **Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio.**

Seminarios académicos que se suscriben al informe:

- **Seminario Permanente de la Red de Profesoras/es e Investigadoras/es de Derechos Humanos de México.**
- **Seminario Permanente de Formación Docente en Derechos Humanos. Universidad de Occidente (UdeO)**
- **Seminario Permanente de Salud, Bioética y Derechos Humanos. Facultad de Medicina, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).**

Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, Femicidio, Desaparición, Norma 046, Mortalidad por aborto, mujeres encarceladas por aborto y objeción de conciencia

- Seminario Permanente de Derechos Humanos. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL-FFyL).
- Seminario Permanente de Derechos Humanos y Fundamentación Teórica. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UBAJO).
- Seminario Permanente de Derechos Humanos. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT).
- Seminario Permanente de Derechos Humanos. Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).

Contacto:

Dra. Gloria Ramírez, docenciaeinvestigacioncudh@gmail.com

Lic. Tania de la Palma, cedawciudadanas@gmail.com