

Ciudad de México, 5 de septiembre de 2023.

REF.: Contribución sobre la lista de cuestiones y preguntas previas a la presentación del décimo informe de México

Respetables integrantes del Grupo de Trabajo previo al 88º período de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Reciban un cordial saludo del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), organización mexicana no gubernamental de defensa y promoción de los derechos humanos, fundada en 1988 y con Estatus Consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas desde 2001. En esta ocasión, nos dirigimos a ustedes atendiendo la invitación a las organizaciones no gubernamentales a presentar contribuciones escritas para la elaboración de cuestiones y preguntas dirigidas a los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “el Estado”, “Estado mexicano” o “México”) previo a la presentación de su décimo informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante “CEDAW” o “Comité”).

En sus casi 35 años de trabajo, en el Centro Prodh hemos acompañado a víctimas de graves violaciones a derechos humanos y en particular a mujeres víctimas de tortura y tortura sexual, así como sus familiares, documentando numerosos casos de esta naturaleza. Así, hemos representado y asesorado a mujeres sobrevivientes de tortura sexual ante los tribunales nacionales e instancias internacionales; y hemos documentado y publicado diversos informes sobre la práctica de la tortura sexual en México y la respuesta estatal¹.

Dado este panorama, a continuación, nos permitimos brindar al Grupo de Trabajo información sobre la persistencia de la tortura sexual contra mujeres en México, a fin de que esta problemática sea abordada en la lista de cuestiones y preguntas para el Estado mexicano de cara a su próximo informe.

I. Consideraciones para la lista de cuestiones

En sus últimas observaciones sobre el informe del Estado mexicano, de 26 de julio de 2017, el Comité reiteró su preocupación por la persistencia de la violencia contra las mujeres por razón de género, destacando particularmente la tortura sexual². Así, recordó a México la Recomendación General núm.

¹ Nuestras publicaciones en materia se encuentran disponibles en nuestra página web en el siguiente enlace: <http://centroprodh.org.mx/rompiendoelsilencio/category/materiales-de-prensa/publicaciones/>

² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. CEDAW/C/MEX/CO/9. 25 de julio de 2018, párr. 23.

35 –que subraya el derecho de las mujeres a la protección contra la tortura³–, y realizó una serie de recomendaciones dirigidas a combatir la violencia de género, entre ellas que adopte medidas urgentes para prevenir sus causas profundas, así como investigar, juzgar y sancionar a las personas responsables de delitos relacionados, incluidos agentes estatales⁴.

Por su parte, el Comité contra la Tortura, en su lista de cuestiones de junio de 2022 para el octavo informe de México, solicitó al Estado brindar “datos estadísticos desglosados por sexo, edad, origen étnico o nacionalidad y lugar de detención, sobre las denuncias de actos de tortura, incluida la violencia sexual”⁵.

Sumado a lo anterior, cabe hacer alusión al informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, relativo a la violación como una vulneración grave de los derechos humanos y una manifestación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas, en el que enfatiza la violación y la violencia sexual como tortura, recomendando a los Estados tomar acciones frente a ello para garantizar los derechos de las mujeres⁶.

En este marco, consideramos fundamental que el CEDAW considere retomar en la lista de cuestiones los elementos que procedemos a desarrollar.

A. Persistencia de la tortura sexual contra mujeres en México

La tortura sigue siendo una práctica recurrente en México. De acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) del año 2021, 64.5% de la población privada de la libertad mencionó haber sufrido algún acto de violencia, realizado o permitido por la policía o autoridad, en el momento después de la detención hasta antes de llegar al Ministerio Público (MP)⁷. En el caso de las mujeres, 64.4% de las entrevistadas reportaron haber sufrido violencia por las autoridades en ese mismo momento⁸, mientras el 39.8% mencionó haber sufrido algún tipo de agresión física después de la detención, de las cuales 15.5% indicó haber recibido agresiones sexuales por las autoridades⁹.

En su más reciente informe anual sobre México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) constató la falta de información suficiente por parte del Estado para demostrar una tendencia

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*. CEDAW/C/GC/35. 26 de junio de 2017, párr. 15.

⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Op. Cit., Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, párr. 24.

⁵ Comité contra la Tortura. *Información específica sobre la aplicación de los artículos 1 a 16 de la Convención, en particular respecto de las recomendaciones anteriores del Comité, Cuestiones identificadas para su seguimiento en las anteriores observaciones finales*. CAT/C/MEX/QPR/8. 20 de junio de 2022, párr. 21.

⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Dubravka Šimonović. *La violación como una vulneración grave, sistemática y generalizada de los derechos humanos, un delito y una manifestación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas, y su prevención*. A/HRC/47/26.

⁷ INEGI. *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, ENPOL 2021: Principales Resultados*, pág. 60. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf

⁸ *Ibid.*, pág. 62.

⁹ *Ibid.*, pág. 65.

a la baja en la práctica de la tortura¹⁰. Asimismo, la CIDH destacó que no existe evidencia que dé cuenta de una mejoría en la investigación y persecución de la tortura, como demuestran las escasas condenas o sentencias de tribunales internos por este delito, en comparación con la cantidad de casos denunciados ante las autoridades¹¹.

Es especialmente preocupante la tortura sexual contra mujeres, constatada en el Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida Contra Mujeres Privadas de la Libertad en México, emitido en 2022 por la Secretaría de Gobernación (SEGOB)¹². Dentro de los hallazgos más relevantes del Diagnóstico, derivados de más de mil 280 entrevistas a mujeres privadas de libertad de diferentes centros de reclusión del país, resalta que el 79.3% de las mujeres señalaron haber vivido tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, durante su arresto, traslado o estancia en el MP o en el centro penitenciario¹³; el 32.19% refirió explícitamente haber sufrido tortura sexual, mientras que un 11.64% se presume (por sus narraciones) que vivieron actos de tortura sexual sin haberla reconocido como tal¹⁴. Es decir, el 43.82% de las mujeres que fueron sometidas a actos de tortura enfrentaron actos con connotaciones de naturaleza sexual. Además, se señala que si bien la mayoría de los actos de tortura (el 39.68%) son cometidos por policías ministeriales y por elementos de las policías municipales (20.62%); también se admite que al menos el 5.7% fueron cometidos por policías federales y, más recientemente, un 2.18%, por la Guardia Nacional (GN), la entidad federal responsable de la seguridad pública¹⁵.

También el Diagnóstico confirma que los actos de tortura sexual siguen siendo vigentes, ya que cerca de la mitad de las mujeres entrevistadas fueron detenidas entre el 2019 y el 2021; y contempla una serie de recomendaciones dirigidas a diversas instancias, incluyendo las fiscalías —estatales y la federal—, el Poder Judicial, instituciones de seguridad, organismos de derechos humanos, comisiones de atención a víctimas y el sistema penitenciario¹⁶. De lo recomendado, destaca la necesidad de atender proactivamente las denuncias realizadas por las mujeres, asegurar la debida investigación de los perpetradores, garantizar la exclusión de pruebas obtenidas bajo tortura, asegurar la debida atención en materia de salud —ya que en incontables ocasiones las mujeres refieren no recibir atención adecuada, y cuando lo hacen, son revictimizadas y se enfrentan a obstáculos y deficiencias—, así como dotar de recursos a las instancias encargadas en materia de tortura, incluyendo al Mecanismo de Seguimiento a Casos de Tortura Sexual, instalado en 2015 y cuyo objetivo es garantizar

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022, Capítulo V, Séptimo Informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe sobre situación de Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 rev. 1.* 1 de abril de 2023, párr. 130. https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/14-IA2022_Cap_5_MX_ES.pdf

¹¹ *Ibid.*, párr. 145.

¹² SEGOB. *Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida Contra Mujeres Privadas de la Libertad en México.* 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/diagnostico-nacional-sobre-tortura-sexual-cometida-contra-mujeres-privadas-de-la-libertad-en-mexico>; y Centro Prodh. *Reconoce SEGOB la existencia de Tortura Sexual como una práctica persistente contra mujeres.* 27 de junio de 2022. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2022/06/27/reconoce-segob-la-existencia-de-tortura-sexual-como-una-practica-persistente-contra-mujeres/>

¹³ *Ibid.* SEGOB, pág. 104.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 113.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 70.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 181 y ss.

la coordinación y actuación de las diferentes instituciones para la atención de los casos denunciados de tortura sexual¹⁷.

La práctica de la tortura sexual en México ha sido constatada por distintos órganos internacionales. El Comité contra la Tortura, en sus últimas observaciones sobre el informe del Estado mexicano instó a las autoridades a que los casos de tortura sexual contra mujeres y niñas –especialmente en los que hubo acciones u omisiones de agentes estatales– se investiguen exhaustivamente; que los responsables sean juzgados y sancionados, y las víctimas reparadas¹⁸.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la Sentencia del Caso *Mujeres Víctimas de Violencia en Atenco*, co-representado por el Centro Prodh, constató que agentes estatales torturaron sexualmente a 11 mujeres, y por lo cual se ordenaron diversas medidas de reparación, entre ellas la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables; y, a nivel estructural, la creación de un mecanismo de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la GN y el fortalecimiento del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual mencionado *supra*¹⁹. Hasta la fecha, estas medidas permanecen pendientes de cumplimiento, y particularmente en cuanto a la investigación, las víctimas han enfrentado diversos obstáculos por parte de las propias autoridades ministeriales que continúan obstaculizando la investigación, ante lo cual han tenido que interponer diversos recursos legales para impulsar el proceso²⁰. Así, el Estado los hechos se mantienen impunes a más de 17 años de haber ocurrido.

A nivel local, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha emitido diversas recomendaciones en las que constata la ocurrencia de tortura sexual, como las identificadas con los números 67VG/2022²¹ y la 51VG/2022²², ambas de 2022; y más recientemente, la Recomendación

¹⁷ Gobierno de México. *¿Qué es el Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Cometida contra las Mujeres?* 1 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/es/articulos/que-es-el-mecanismo-de-seguimiento-de-casos-de-tortura-sexual-cometida-contra-las-mujeres?idiom=es>

¹⁸ Comité contra la Tortura. *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México*. CAT/C/MEX/CO/7. 24 de julio de 2019, párrs. 58-59.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

²⁰ Cfr. Centro Prodh. *Mujeres del caso Atenco ganan amparo contra Fiscalía de Edomex*. 29 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2020/11/29/mujeres-del-caso-atenco-ganan-amparo-contra-fiscalia-de-edomex/>; *Fiscalía del Estado de México deberá remitir a FGR la investigación del caso Mujeres de Atenco*. 19 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2021/09/19/fiscalia-del-estado-de-mexico-debera-remitir-a-fgr-la-investigacion-del-caso-mujeres-de-atenco/>; *Mujeres de Atenco exigen a Fiscalía de Edomex que acate sentencia y remita investigación del caso a instancias federales*. 11 de septiembre de 2022. Disponible en: https://centroprodh.org.mx/sididh4_0/2022/09/12/mujeres-de-atenco-exigen-a-fiscalia-de-edomex-que-acate-sentencia-y-remita-investigacion-del-caso-a-fgr/; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit., Séptimo Informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe sobre situación de Derechos Humanos en México*, párr. 271.

²¹ CNDH. *Recomendación No. 51VG/2022*. 31 de enero de 2022. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-02/RecVG_051.pdf

²² CNDH. *Recomendación No. 67VG/2022*. 6 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/RecVG_67.pdf

118VG/2023 de julio de 2023²³, en las que el órgano nacional constató la comisión de actos de tortura sexual en contra de diversas mujeres por parte de agentes de seguridad policiales y militares.

En este panorama, desde el Centro Prodh hemos documentado numerosos casos de mujeres privadas arbitrariamente de la libertad que han sido víctimas de tortura, especialmente de carácter sexual. Muchas de ellas permanecen o han permanecido injustamente encarceladas durante años, mediante procesos penales en los que las autoridades de procuración de justicia han tomado como base pruebas obtenidas mediante la tortura para procesarlas y/o condenarlas²⁴.

Así, hemos constatado cómo la tortura en México, si bien es generalizada, su sexualización es una expresión diferenciada y recurrente contra las mujeres. De esta manera, hemos identificado ciertos patrones en esta práctica, como actos que constituyen violación o amenaza de cometerla; abuso sexual, actos violentos cometidos directamente en “zonas sexualizadas”; hostigamiento sexual, entre otros²⁵.

B. Falta de una respuesta estatal adecuada frente a la tortura sexual contra mujeres

Si bien en 2017 se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes su implementación sigue siendo deficiente, como constata la falta de publicación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura, que, según la normativa, la Fiscalía General de la República (FGR) debía materializar desde diciembre de 2017²⁶.

Sobre el referido Mecanismo de Seguimiento a casos de tortura sexual, en marzo de 2023 se publicaron los lineamientos²⁷ para su organización y funcionamiento, sin embargo, no ha operado apropiadamente y desde la publicación de los mismos sólo ha sesionado en una ocasión. El Mecanismo además es el encargado de publicar el ya mencionado Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual, por lo que también debe generar rutas para la implementación de las recomendaciones que emanan del mismo.

²³ CNDH. *Recomendación No. 118VG/2023. 31 de julio de 2023.* Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/index.php/index.php/documento/recomendacion-por-violaciones-graves-118vg2023>

²⁴ Centro Prodh. *Mujeres con la frente en alto: informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado. Noviembre de 2018.* Disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/ITS_Full_digitalversion.pdf; y K.O #JusticiaParaK.: *sobrevivir a la tortura y a la discriminación de género.* Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/keren-ordonez/>

²⁵ Véase: Centro Prodh. *Op. Cit., Mujeres con la frente en alto: informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado.*

²⁶ En sus Observaciones Finales de 2019, el Comité contra la Tortura instó a México a concluir este proceso y que lo haga de forma colaborativa. En diciembre de 2020, en audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, representantes del Estado afirmaron que “*el diagnóstico y la información completa del Programa Nacional concluyó el 15 de octubre de 2019*”, que tomó en cuenta “*las recomendaciones que el CAT formuló al Estado en el marco de la sustentación de su séptimo informe periódico en 2019*” y en el que participaron organizaciones de la sociedad civil. Comité contra la Tortura. (24 de julio de 2019). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, CAT/C/MEX/CO/7.*

²⁷ Diario Oficial de la Federación. *Lineamientos para la organización y funcionamiento del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Cometida contra las Mujeres.* 24 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5683785&fecha=24/03/2023#gsc.tab=0

Aunado a ello, el país no cuenta con una política efectiva de persecución penal de la tortura. Las fiscalías son incapaces de investigar adecuadamente este delito, careciendo de recursos y capacidades, teniendo entonces que ocho de cada 10 investigaciones inician porque juzgados dan vista a las autoridades ministeriales²⁸. Así, según la información disponible, en 2022 se emitieron en el país únicamente 10 sentencias por el delito de tortura, mientras que en años recientes no se registra ninguna²⁹.

En este marco, la falta de una política pública en la materia ha impedido la coordinación entre las autoridades, propiciando la comisión de la tortura y la tortura sexual. Recién en junio de 2023, la SEGOB publicó un documento denominado “Estrategia Nacional contra la Tortura”, que plantea líneas de acción para hacer frente a este fenómeno, incluyendo únicamente dos acciones en torno a la tortura sexual como tal, siendo estas el fortalecimiento de la colaboración de los tres poderes de gobierno en el Mecanismo de Seguimiento de casos de Tortura Sexual; y la realización de un diagnóstico sobre este fenómeno³⁰. Sin embargo, no existe claridad sobre las acciones concretas que las autoridades realizarían para materializar las líneas propuestas; resaltando además que no se contemplan acciones específicas para atender a las mujeres que han sido víctimas de tortura sexual.

En particular, no existen esquemas de rehabilitación –física y psicológica– para mujeres sobrevivientes de tortura sexual, cuestión más preocupante en lo que respecta a aquellas privadas de la libertad³¹. Incluso en el preferido caso “Atenco”, el Estado no ha logrado implementar adecuadamente un esquema de atención médica y psicosocial que logre fungir como una verdadera medida de rehabilitación³².

Dado lo expuesto, nos permitimos proponer al Comité que en su lista de cuestiones requiera al Estado mexicano que informe lo siguiente:

- En el periodo de evaluación del CEDAW, ¿cuántas denuncias por tortura sexual cometida contra mujeres o niñas se han interpuesto ante las fiscalías a nivel local y federal?, ¿en cuántos de los casos reportados se ha formulado imputación?, ¿en cuántos de ellos se ha juzgado y sancionado a la(s) persona(s) responsable(s)?
- ¿Cuál es el estado que guarda la investigación del *Caso Mujeres Víctimas de Violencia en Atenco Vs. México*? Y ¿qué acciones está llevando a cabo para asegurar que la investigación

²⁸ De conformidad con información recabada por el Observatorio contra la tortura según los datos correspondientes a 12 estados que aportaron información en 2021, de los 32 estados que conforman el país. Observatorio contra la Tortura (2021). *Indicadores sobre investigación del delito de tortura*. <https://indicadores.sintortura.org/estadisticas?indicador=5d2e34da1cf9946518e32e77&periodo=2018&rubro=5d2e34d8e0d76664f3cc608b>

²⁹ Cuatro a nivel federal y seis en el fuero estatal. Véase: Observatorio contra la tortura. *Número de sentencias por delito de tortura*. 2022. Disponible en: <https://indicadores.sintortura.org/estadisticas?indicador=5dbb3cd430a67a061350e267&periodo=2022&rubro=5d2e34d8e0d76664f3cc608c>

³⁰ Gobierno de México. *Estrategia Nacional Contra la Tortura 2023*, Líneas de acción 23 y 59. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/834930/Estrategia_Nacional_contra_la_Tortura_2023_lectura_compresed.pdf

³¹ Cfr. SEGOB. *Op. Cit., Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida Contra Mujeres Privadas de la Libertad en México*, págs. 190-191.

³² Centro Prodh. *A 15 años y a pesar de una sentencia internacional, sigue la impunidad*. 2 de mayo de 2021. Disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2021/05/02/a-15-anos-y-a-pesar-de-una-sentencia-internacional-sigue-la-impunidad/>

cumpla con los estándares y obligaciones internacionales en materia?, ¿qué medidas de rehabilitación han sido implementadas?, ¿qué acciones está implementando para cumplir con las medidas de reparación estructurales ordenadas en dicho caso?, ¿qué resultados ha mostrado el Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual en la atención a mujeres y niñas víctimas de ese delito? ¿Cuántos casos ha analizado y dictaminado el Mecanismo de Seguimiento a casos de Tortura Sexual? ¿Qué acciones se han tomado en estos casos?

- ¿Con qué políticas públicas cuenta el Estado mexicano para combatir de manera integral la práctica de la tortura sexual contra mujeres y niñas?, ¿qué acciones está llevando a cabo para implementar una política integral de investigación, juzgamiento y sanción del delito de tortura sexual cometida contra mujeres y niñas?

Finalmente, manifestamos nuestra autorización para que el presente documento sea publicado y divulgado según estime el Comité. En caso de requerir mayor información, por favor escriba al correo electrónico: internacional@centroprodh.org.mx

Atentamente,

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez