



Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais Wilson - 52, rue des Pâquis
CH-1201 Geneva
Switzerland
By Email: ohchr-cesdaw@un.org

Información para la elaboración de lista de cuestiones en el marco del 10º examen periódico de México ante el Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)

México, 11 de septiembre de 2023

Introducción y resumen

1. Respetuosamente presentamos este informe para su consideración durante el 10º examen periódico de la República de México por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) durante su 88º Grupo de Trabajo Pre-Sesión (30 de octubre - 03 de noviembre). La Articulación Aliadas por la Igualdad y la No Violencia, o "Aliadas" en México, solicitan que este informe se utilice para complementar el proceso del décimo informe periódico del Estado de México al Comité.
2. Las disposiciones y prácticas legales detalladas en nuestro informe resaltan el incumplimiento por parte del Estado de su deber de desarrollar y cumplir con sus obligaciones bajo la Convención con medidas legislativas y elaboración de otras medidas como políticas, para abordar y combatir todas las formas de discriminación en contra las mujeres; enfatizando dicho incumplimiento a través de la reducción de programas orientados a prevenir y atender a las violencias contra las mujeres, la asignación arbitraria de recursos a las instituciones que abordan temáticas sobre igualdad, prevención y combate de las violencias contra las mujeres [art. 2 (b), (c) , (d) y (f), art. 3 y art. 14 (1) de la Convención de CEDAW].
3. También detallamos en el presente informe el incumplimiento del Estado en relación con brindar igual protección ante la ley a las sobrevivientes de violencia sexual, como la violación o el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, (Artículo 2 (c) de la CEDAW); la incapacidad de las fuerzas del orden para proteger a las mujeres de la violencia sexual (artículo 2 (c) y (e)); que las decisiones y faltas de las autoridades y sus agentes constituyen una discriminación directa e indirecta demostrable contra las mujeres y niñas (artículo 2(d)); así como la falta de reconocimiento e identificación de la dimensión de género de la violencia sexual durante el procesamiento del acusado y en la sanción de este delito (artículo 2 (e)). Argumentamos que las causas profundas de las fallas del Estado se deben al incumplimiento de la obligación de transformar las jerarquías de género y las actitudes estereotipadas y profundamente arraigadas hacia las mujeres, que violan los artículos 2 (f) y 5 (a) de la Convención, ya que el Estado tiene

la obligación de combatir la violencia contra las mujeres y brindar a las sobrevivientes acceso a la justicia, tal como lo señalan las Recomendaciones Generales 19, 33 y 35 del Comité. Lo anterior, con el fin de que el Comité pueda contar con información actualizada y pormenorizada para la elaboración del listado de cuestiones previas.

Información sobre las autoras del informe

4. **Aliadas por la Igualdad y la No Violencia "Aliadas"** es una coalición de organizaciones mexicanas e internacionales que desde el año 2020, realizan acciones de incidencia e investigación sobre el cumplimiento del Estado mexicano respecto a su obligación de adoptar políticas orientadas a prevenir, erradicar y sancionar las violencias contra las mujeres. La Articulación Aliadas por la Igualdad y la No Violencia está conformada por:
5. **Colectiva Ciudad y Género A.C.**, organización feminista que trabaja para incidir en la planificación y el diseño de las ciudades de México, desde una perspectiva interseccional y de género.
6. **Equality Now** ONG internacional de derechos humanos con estatus ECOSOC con la misión de lograr un cambio legal y sistémico que aborde la violencia y la discriminación contra todas las mujeres y niñas en todo el mundo. Fundada en 1992, Equality Now es una organización global con socios y partidarios en cada región. Poner fin a la violencia sexual, poner fin a la explotación sexual, poner fin a las prácticas nocivas y lograr la igualdad jurídica son las principales áreas de trabajo de Igualdad Ya.
7. **RAÍCES, Análisis de Género para el Desarrollo A.C.**, organización feminista especializada en el análisis y propuesta de políticas y acciones desde una perspectiva interseccional, de derechos y de género.
8. **Mujer Ideas Desarrollo Investigación S.C. (Mujeres Impulsando la Igualdad o MIDI)**, organización feminista que promueve el liderazgo en el campo político-social a través de la formación y fortalecimiento de capacidades, cualidades y aptitudes.
9. **Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)**, organización conformada por defensores y defensoras de derechos humanos que trabajamos para reducir la desigualdad, la discriminación y la violencia, a través del fortalecimiento de las democracias, la protección y promoción de los derechos humanos y el combate contra la impunidad imperante en la región.

Introducción y resumen del contexto

10. México continúa figurando como uno de los países más violentos en Latinoamérica¹. Los homicidios, desde 1990, van al alza de manera significativa según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)². A este daño, se añade el de personas

¹ CNN. Estas son las ciudades más violentas del mundo, según un ranking. 9 de las primeras 10 están en México. 22 de febrero de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/violencia-ciudades-mas-colima-mundo-lista-perspectivas-mexico/>

² INEGI. Comunicado de Prensa núm. 418/23 del 25 de julio de 2023. Defunciones por Homicidio enero a diciembre de 2022 (preliminar). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf>.

desaparecidas, contabilizando más de 111,000 personas desaparecidas según los datos oficiales.³

11. En cuestiones de violencia de género, las cifras continúan siendo altas. La situación sigue empeorando para las mujeres y niñas, así como para los grupos en situaciones más altas de vulnerabilidad, como la población indígena y afroamericana. Según datos oficiales, durante el año 2022, en promedio diez mujeres son asesinadas al día.⁴ De 2015 a 2021 la tasa de feminicidios se disparó a 137%⁵ a nivel nacional y en algunos estados, fue mayor⁶. La violencia sexual, como la violación, el abuso sexual y la violación a niñas, niños y adolescentes, también va en aumento. Según México Evalúa, casi 5 millones de mujeres fueron víctimas de delitos sexuales. Sin embargo, el 99.7 % de los casos de violencia sexual, sufridos por mujeres de julio a diciembre de 2021 no fueron denunciados.⁷ Según las estadísticas oficiales, en un informe del 2021 del INEGI, el 49,7%⁸ de las mujeres de 15 años o más informaron haber sufrido violencia sexual, un aumento significativo del 41,3% en 2016.⁹ El abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes también ha ido en alza. Resalta que para el 2021, el 83 % de los delitos de abuso sexual fue cometido contra niñas y adolescentes.¹⁰
12. Sin embargo, ante esta realidad la respuesta del Estado es a recortar el presupuesto para atender esta y otras problemáticas que afectan a las mujeres y niñas. Incluso antes de la pandemia, México comenzó a recortar los presupuestos destinados a la protección de los derechos de las mujeres y las infancias, paralizando programas críticos como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES),¹¹ el Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas,¹² cerrando refugios para víctimas

³ Comisión Nacional de Búsqueda. ¿Qué es la Comisión Nacional de Búsqueda?. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/>.

⁴ INEGI. Estadísticas de defunciones registradas. 2022. Defunciones clasificadas como presunto homicidio. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/EDR/EDR2022.pdf>

⁵ Excelsior. Pese a la alerta, los feminicidios aumentan 137%; en algunos estados el alza es de 2,100%. 24 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/pese-a-alerta-feminicidios-aumentan-137-en-algunos-estados-el-alza-es-de-2100/1511449>.

⁶ Ibid.

⁷ Mexico Evalua. Crece la cifra negra de la violencia sexual: en 2021, el 99.7% de los casos no se denunciaron. 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/crece-la-cifra-negra-de-la-violencia-sexual-en-2021-el-99-7-de-los-casos-no-se-denunciaron/>.

⁸ INEGI. Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endireh/Endireh2021_Nal.pdf.

⁹ INEGI. Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2016. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf.

¹⁰ Alumbra. Panorama estadístico de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en México 2023. Pág. 24. Disponible en: <https://alumbra.mx/wp-content/uploads/2023/05/Panorama-estadistico-VSI-Mexico.pdf>.

¹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. México: Posibles recortes presupuestarios podrían afectar servicios esenciales para las mujeres. 16 de octubre del 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2020/10/mexico-un-experts-say-proposed-budget-cuts-could-hurt-vital-services-women> Ver también: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública 2020. Anexo Programas Transversales. Disponible en:

https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/III/E_PT.pdf.

¹² Ibid.

de violencia doméstica¹³ y reduciendo el apoyo económico para las estancias infantiles,¹⁴ en un claro retroceso de los estándares internacionales que México había incorporado en los pasados años. Esto ha tenido un impacto perjudicial en el acceso efectivo de mujeres y niñas a la justicia y al apoyo integral como resultado de su experiencia de violencia sexual. México también incumple sus obligaciones internacionales de abordar la impunidad de los delitos de violencia sexual y garantizar que las mujeres y las niñas tengan acceso a una igualdad sustantiva.

Asignación de recursos para la atención de la violencia contra las mujeres [(art. 2 (b), (c), (d) y (f), art. 3 y art. 14 (1)]

13. Contar con un presupuesto enfocado en género es una obligación que ha adquirido el estado tanto a través de la ratificación de instrumentos del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
14. Para el año 2008, el movimiento de mujeres feministas en México consolidaron la creación del denominado “Anexo 13” al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El mismo, consiste en recursos para la promoción de la igualdad de género por medio de ramos y programas presupuestarios. Esta medida se constituyó en una acción afirmativa para avanzar en la igualdad de género. La cual, fue reforzada con las reformas realizadas entre 2011 a 2018 que incorporaron principios rectores de planeación para la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, así como la obligación de la administración pública de planear y ejecutar sus acciones con perspectiva de género. La última reforma incorporó la obligación expresa de incluir en los presupuestos de egresos de la federación la incorporación de la perspectiva de género al momento de la formulación y evaluación del presupuesto.
15. A pesar de los avances por medio de medidas legislativas para impulsar la igualdad de género a través de la asignación de recursos, al inicio de la pandemia -en el año 2020- se intensificaron recortes presupuestarios.¹⁵ Esto afectó especialmente al presupuesto dirigido a la atención de la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, para el primer semestre de dicho año, se autorizó únicamente la ejecución del 64% del presupuesto aprobado para el Programa “Promover la Atención, Prevención de la Violencia contra las Mujeres”, el cual tenía entre sus prioridades acciones y políticas públicas enfocadas al abordaje de las diferentes manifestaciones de violencia de género. Para el mes de julio del mismo año, se realizó un drástico recorte de casi el 30% al presupuesto del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).¹⁶

¹³ Expansión. Recorte a albergues para mujeres violentadas abre nuevo frente al gobierno. 22 de febrero de 2019. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/22/recorte-a-albergues-para-mujeres-violentadas-abre-nuevo-frente-al-gobierno>.

¹⁴ Americas Quarterly. Why Gender Violence in Mexico Persists—And How to Stop It. Disponible en: <https://americasquarterly.org/article/why-gender-violence-in-mexico-persists-and-how-to-stop-it/>.

¹⁵ Op. Cit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁶ Ibid.

16. Aunado a lo anterior, el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), que destina recursos para la atención de la violencia contra las mujeres, se les redujo el 10 % de su presupuesto¹⁷. De igual forma, el Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que comprendía proyectos para el avance de la integración de mujeres indígenas como sujetas de derechos, reportó un recorte del 96%; el mayor recorte de todos los programas del Anexo 13v.
17. Lamentablemente, para los años 2021 al 2023 el Estado mexicano continuó con medidas que, lejos de garantizar el acceso a la justicia a las mujeres, pusieron en riesgo los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad de las mujeres, especialmente de aquellas que históricamente han sido vulnerabilizadas, como las mujeres indígenas y afrodescendientes.
18. En el año 2021, se observó un cambio en la asignación de fondos destinados a abordar las desigualdades y violencias hacia las mujeres. Estos fondos fueron redirigidos hacia programas sociales considerados como "prioritarios del Gobierno", con un enfoque asistencialista, tales como: *Jóvenes Construyendo el Futuro*, *Sembrando Vida*, el *Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*, *Jóvenes Escribiendo el Futuro* y la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*, siendo este último el que absorbió la mayor cantidad de recursos.¹⁸
19. En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó 60% menos presupuesto al programa que sostiene la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), contraviniendo lo aprobado por el Congreso de la Unión. Además, redujo a un 30% el presupuesto asignado a programas de salud materna, sexual y reproductiva, así como al equipamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM)¹⁹.
20. En ese sentido, se reportó por medio de informes de medio término de la cuenta pública, así como a través de testimonios de mujeres operadoras²⁰ de las CAMIS (Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana) y del Centro Comunitario instalado en Ayutla, Guerrero, a raíz de las reparaciones ordenadas en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Fernández Ortega vs.*

¹⁷ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. dof: 23/04/2020. Disponible https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020#gsc.tab=0

¹⁸ Aliadas. "México: organizaciones nacionales e internacionales llaman al Congreso a asegurar progresividad y perspectiva de género en el presupuesto de 2021". 10 de noviembre de 2020. Disponible <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-organizaciones-nacionales-e-internacionales-1>

¹⁹ Equis Justicia. Violencia en espera de atención: los centros de justicia para las mujeres frente a la crisis por COVID-19. octubre de 2020. Disponible en: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Informe-VIOLENCIA-EN-ESPERA-DE-ATENCION-LOS-CENTROS-DE-JUSTICIA-PARA-LAS-MUJERES-FRENTE-A-LA-CRISIS-POR-COVID-19.pdf>

²⁰ Anexo I. Investigación de Aliadas por la Igualdad y la No Violencia. Pág. 5.

México²¹, que el presupuesto es frecuentemente transferido con significativos retrasos. Esto tiene como consecuencia el endeudamiento de las operadoras de los programas para prestar sus servicios, viéndose incluso forzadas a precarizar las condiciones laborales de sus colaboradoras.

21. De particular preocupación también fue el presupuesto etiquetado del año 2021, para mujeres indígenas, el cual fue fusionado en un solo programa, el *Programa para el Bienestar de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos*, lo que significó una pérdida aproximada del 73% del presupuesto para fortalecer la autonomía económica y física de las mujeres indígenas.²²
22. La situación no mejoró respecto a los presupuestos aprobados para el año 2022 y 2023. A pesar de que entre los años 2021 y 2022 se observó un incremento cuantitativo del 81.05 % del Anexo 13, los recursos se destinaron a los programas asistenciales del gobierno federal. Es decir, para el ejercicio fiscal 2022, 8.6 de cada 10 pesos del presupuesto del Anexo 13 **NO se destinó a promover la igualdad**, la prevención y la atención de las violencias contra las mujeres.²³
23. En el 2022²⁴, algunos programas no tuvieron los aumentos correspondientes a la inflación, y por el contrario tuvieron una reducción. Esto fue particularmente evidente en el caso de los programas que sostienen las 35 Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana (CAMIS) que se encuentran alrededor del país, así como en el caso de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). A esto se añadió la eliminación de programas de guarderías para hijas e hijos de madres trabajadoras y el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) con lo que se atenta, incluso, contra los derechos a la educación y a la alimentación de niñas y niños de educación básica, y la oportunidad de las madres de independencia y justicia económica.
24. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2023²⁵, se mantiene la tendencia de concentrar los recursos en los programas asistenciales del gobierno

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte idh). Caso Fernández Ortega vs. México. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 256, punto resolutivo 21. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/2.pdf>

²² Aliadas. “México: organizaciones nacionales e internacionales llaman al Congreso a asegurar progresividad y perspectiva de género en el presupuesto de 2021”. 10 de noviembre de 2020. Disponible <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-organizaciones-nacionales-e-internacionales-l>

²³ Aliadas. “México: Poder legislativo consolida captura de las partidas por la igualdad e ignora reclamos en favor de los derechos de las mujeres en Presupuesto 2022”. 16 de noviembre de 2021. Disponible <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-poder-legislativo-consolida-captura-de-las-partidas-por-la-igualdad-e-ignora-reclamos-en-favor-de-los-derechos-de-las-mujeres-en-presupuesto-2022/> Ver también: Conforme a la publicación de Expansión Política se resalta que el Anexo 13 se dirige a programas asistenciales, que no atienden la perspectiva de género. Expansión Política. #8M Políticas públicas en favor de las mujeres van en retroceso: especialistas. 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/03/08/retroceso-politicas-publicas-en-favor-de-las-mujeres>

²⁴ Ibid.

²⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Nota Informativa Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2023. 10 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0302023.pdf>

federal: *Programa de Pensiones a Adultos Mayores y Educación Pública (Jóvenes Construyendo el Futuro y Becas)* que conjuntamente concentraron el 85.5 % del total del Anexo 13, impactando en una reducción real de recursos para la igualdad y la no violencia, atención a víctimas -especialmente mujeres-, protección de los derechos humanos, y acceso a la justicia. Al respecto, es relevante destacar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022, advirtió que “las brechas de género persisten en el grupo históricamente catalogado como discriminado y que se han ampliado en los últimos años”²⁶. Destacando que los programas pilares de la política social están direccionados para atender los derechos sociales de la población más que empoderar a las mujeres.

Las definiciones de delitos de violencia sexual no cumplen con los estándares internacionales y regionales de derechos humanos [(art. 2 (c), (e) (f), 5(a)]

25. **México** es un país federado con un Código Penal Federal, 31 códigos estatales, y el Código Penal del Distrito Federal (Ciudad de México). Los Estados federados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero sujetos a la soberanía externa de la federación. La violación (tal como se define en el Código Penal Federal, el Código Penal del Distrito Federal²⁷, los 31 códigos penales estatales) y otros delitos análogos que, por su naturaleza, deberían considerarse como violación se definen con base en el uso de la fuerza, engaño, seducción o indefensión de la víctima, en lugar de basarse en la **falta de consentimiento libre y voluntario**, y evaluarse en el contexto de las circunstancias circundantes, como lo exigen las normas internacionales de derechos humanos, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos,²⁸ y Recomendación General 35 de la CEDAW²⁹ que establece que los Estados deben garantizar que una definición de delitos sexuales incluida la violación conyugal y por conocidos o durante una cita, se base en la falta de consentimiento libremente otorgado y tenga en cuenta las circunstancias coercitivas”, y además definido en la jurisprudencia de esta Comité como en *Vertido v Filipinas*³⁰ y *R.P.B. v Filipinas*, entre otros. La legislación sobre violencia sexual en los 33 códigos penales mencionados no

²⁶ Coneval. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2022.pdf

Ver también: Equis Justicia. Violencia en espera de atención: los centros de justicia para las mujeres frente a la crisis por COVID-19. octubre de 2020. Disponible en: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Informe-VIOLENCIA-EN-ESPERA-DE-ATENCION-LOS-CENTROS-DE-JUSTICIA-PARA-LAS-MUJERES-FRENTE-A-LA-CRISIS-POR-COVID-19.pdf>

²⁷ *Cfr.* Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Código Penal Federal. Art. 265 – Comete el delito de violación quien por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de ocho a veinte años.

²⁸ Corte IDH. Caso Angulo Losada Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 18 de noviembre de 2022. Serie C No. 475. Parás. 144 a 152; 154 a 155; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros contra México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 215, párr. 115..Sentencia de 30 de agosto de 2010.

²⁹ ONU-Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general N° 35. actualizando la recomendación general No. 19.. Párr. 29(e); ONU- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Comunicación N° 34/2011 Dictamen aprobado por el Comité en su 57° período de sesiones, 10 a 28 de febrero de 2014. R.P.B. c. Filipinas.

Doc. ONU CEDAW/C/57/D/34/2011. 21 de febrero de 2014. Parás. 3.4-3.7, 8.8-8.10, 9

³⁰ Comunicación núm. 18/2008. Karen Tayag Vertido c. Filipinas. Doc. ONU. CEDAW/C/46/D/18/2008 (2010) Párr. 8.9 (b) a

proporciona de manera uniforme, coherente o adecuada la gama necesaria de circunstancias coercitivas a través de las cuales se considera que se han cometido delitos de índole sexual, tal como lo exigen los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres y las niñas ya mencionados.

26. Las definiciones y sanciones establecidas para el delito de violación y abuso sexual contra adolescentes son discriminatorias y contrarias a los estándares internacionales de derechos humanos. Ejemplo de ello es el caso del estupro,³¹ el cual describe los casos en que un adulto mantiene relaciones sexuales, mediante “seducción” o “engaño”, con una menor de edad superior a la edad legal de consentimiento³². En 28 entidades federativas se contempla el delito de estupro (87.5%) según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).³³ De ordinario, se utiliza para evadir la justicia cuando los entes investigadores tipifican estupro en lugar de violación.³⁴ Las penas prescritas en las disposiciones del *estupro* son mucho más bajas que las penas aplicables por violación.³⁵ Esta ley es discriminatoria e ignora las dinámicas de poder desiguales entre adolescentes y adultos que hacen que los adolescentes sean especialmente vulnerables a la violación. México debería abolir la actual leyes de estupro y comprometerse a una protección sólida de los adolescentes de acuerdo con los estándares internacionales establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁶ y la Relatora Especial sobre la Violencia en Contra de las Mujeres y las Niñas de Naciones Unidas.³⁷ La Corte Interamericana nos deja una jurisprudencia progresista y exacta en cuanto la cuestión del tipo penal del estupro cuando declara en el caso de 2023 de Brisa De Angulo Losada Vs. Bolivia, “...en cualquier hipótesis de acceso carnal con persona entre 14 y 18 años, sin su consentimiento o en un contexto en que no se pueda inferir su consentimiento por seducción, engaño, abuso de poder, coacción, intimidación u otra razón, pase a estar contemplada en el delito de violación (supra párrs. 145 a 149).”³⁸
27. Asimismo, la ley debe disponer que la violación de una niña, niño o adolescente debe ser una condición agravante en sí misma y los tribunales también deben considerar otros factores, entre ellos si la violación ocurrió en un entorno familiar u otra situación en la que hubo una explotación particular de la confianza. En estos casos la falta de consentimiento es especialmente importante, este examen debe ir más allá de considerar situaciones en donde la violencia sexual se comete en el contexto de una relación de poder desigual o en un entorno coercitivo donde la violencia es continua (incluida la violencia doméstica), donde incluso si la víctima "consiente", el consentimiento puede

³¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Reporte de Monitoreo Legislativo. 23 de junio de 2020. Pág. 1. Disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Observancia/Estupro.pdf>, último acceso el 05 de septiembre de 2023.

³² Equality Now. Fracaso en la protección: como las leyes y practicas dicriminatorias en materia de violencia sexual perjudican a las mujeres, ninas y adolescentes en las Américas. 2021. Pág. 2-3, 16-17, 22-25, 51 Disponible en:

https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/equalitynow/pages/3664/attachments/original/1631684000/Failure_to_Protect_-_Equality_Now_2021_-_ESP.pdf?1631684000

³³ *Ibid.* Párr. 3

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Op. Cit. Equality Now. Fracaso en la protección. Pág. 2-3, 38

³⁶ Op Cit. Corte IDH. Caso Angulo Losada Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 18 de noviembre de 2022. Parás. 144 a 152; 154 a 155, 199.

³⁷ ONU- Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias * A framework for legislation on rape (model rape law) Doc. A/HRC/47/26/Add.1. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3929055?ln=en>.

³⁸ Op Cit. Corte IDH. Caso Angulo Losada Vs. Bolivia. Pará. 155.

no ser libre y voluntario, como indica el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Convenio de Estambul y otros estándares descritos anteriormente.

28. Reiteramos la recomendación de CEDAW de su noveno informe periódico de México que "Derogue todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas, y armonice las definiciones jurídicas y las sanciones relativas a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres."³⁹

No proporcionar enjuiciamiento obligatorio y el retiro de los cargos basados en la "conciliación" o el otorgamiento de "perdón"

29. La falta de enjuiciamiento obligatorio (de oficio) por violencia sexual en la ley también niega justicia a las sobrevivientes y es contraria a los estándares y normas internacionales de derechos humanos. Como señaló el Comité de la CEDAW en su Recomendación General 35, los Estados deben "garantizar el acceso efectivo de las víctimas a las cortes y tribunales; garantizar que las autoridades respondan adecuadamente a todos los casos de violencia de género contra las mujeres, incluso mediante la aplicación del derecho penal y, según proceda, el enjuiciamiento de oficio para llevar a los presuntos autores ante el juicio de manera justa, imparcial, oportuna y rápida e imponiendo penas adecuadas".⁴⁰

30. Las víctimas de violación y otros delitos de violencia sexual rara vez denuncian, y se estima que el número de casos no denunciados en México se encuentra cerca o por encima del 99%.⁴¹ Varios estados estipulan que los casos de violación o aquellos relacionados con la violencia sexual solo se iniciarán mediante la denuncia de la víctima, o en el caso de una persona menor de 18 años, de sus tutores legales o representantes legales.⁴² Tales disposiciones legales niegan justicia a las sobrevivientes porque esta, en lugar del Estado, debe asumir la carga del proceso penal, incluso cuando se trata de la recopilación de pruebas necesarias para probar las circunstancias del delito. Es significativo que esas disposiciones brindan a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, amplias oportunidades para disuadir a las mujeres y las niñas de presentar denuncias desde el principio, presionar a las víctimas para que retiren la denuncia si han logrado presentarla y posponer el inicio de una investigación, anticipando que es posible que una mujer, niña, niño o adolescente víctima retire su reclamo.

31. Numerosas entidades federativas también prevén el "perdón" de los delitos de violencia sexual en los que los procedimientos penales pueden terminarse a petición de la víctima

³⁹ ONU-Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. Doc. ONU. CEDAW/C/MEX/CO/9. 25 de julio de 2018. Párr. 12.a.

⁴⁰ Op. Cit. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19. Párr. 29(e)

⁴¹ Op. Cit. México Evalúa, Crece la cifra negra de la violencia sexual: en 2021, el 99.7% de los casos no se denunciaron.

⁴² Cfr. Código Penal Federal Art. 259 Bis., Código Penal de Baja California Art. 176, Código Penal de Chiapas Art. 273, Código Penal de Coahuila Art. 235, Código Penal de Colima Art. 148 y art. 151, Código Penal de Guerrero Art. 145, Código Penal de Nayarit Art. 290 y 293, Código Penal de Oaxaca 241 Ter., Código Penal de Puebla Art. 267, Código Penal de Sonora 212 bis. Código Penal Tamaulipas Art. 272, Código Penal de Yucatán Art. 308 Bis., Código Penal de Zacatecas, Art. 232 bis.

o su tutor legal.⁴³ El "perdón" por parte de la víctima únicamente está disponible en casos bajo un proceso penal acusatorio y se proporciona como un mecanismo alternativo para la resolución de disputas. En la práctica, el "perdón" por parte de la víctima en casos de violación o violencia sexual no suele ser espontáneo, voluntario y deliberado, sino que a menudo se debe a los mismos tipos de presión, amenaza y/o coacción descritos en el párrafo anterior. El acto de conceder el perdón a través de un juez no protege a las sobrevivientes de tales presiones, sino que refuerza el uso de la coerción y continúa con los ciclos dañinos de impunidad.

Reglas de corroboración discriminatorias para probar la violencia sexual

32. A pesar de lo que dice en el Amparo directo en revisión 3186/2016⁴⁴ relativo al estándar de valoración probatoria con una perspectiva de género, vemos que los sistemas de justicia siguen aplicando requisitos de pruebas discriminatorios y excesivamente onerosos, además de reglas de corroboración para llevar a los perpetradores ante la justicia por violencia sexual. Tal práctica deja impunes muchas formas de violencia sexual y va en contra de la CEDAW, entre otros instrumentos y jurisprudencia internacional y regional de los derechos humanos.⁴⁵
33. En particular, en la inmensa mayoría de los casos de violencia sexual solo son investigados y condenados cuando se encuentran lesiones físicas en el cuerpo de la víctima, así como materiales biológicos asociados con un acto sexual. En la práctica, estos requisitos dejan impune un gran número de actos de violencia sexual porque las autoridades solo investigan delitos de violencia sexual en los que el perpetrador utilizó la fuerza física y la víctima se resistió físicamente. Lo anterior es contrario a los estándares internacionales de derechos humanos.

Preguntas sugeridas para México:

Respetuosamente instamos al Comité que, en el marco de la información proporcionada, solicite al Estado de México la siguiente información:

Asignación de recursos para la atención de las violencias contra las mujeres

- a. Las medidas que ha implementado para revertir el desfinanciamiento y, para asegurar el incremento presupuestal progresivo de los programas e instancias para la prevención, atención, erradicación, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres.

⁴³ Cfr. Código Penal de Colima Art. 151, Código Penal de Guerrero Art. 145, Código Penal de Nayarit Art. 293.

⁴⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Ramón Díaz. Amparo directo en revisión 3186/2016. Reglas para valorar testimonios de mujeres víctimas de delitos de violencia sexual con una perspectiva de género (hostigamiento sexual). Pág. 3

⁴⁵ Corte Europea de Derechos Humanos. *M. C. vs. Bulgaria*. Demanda. 39272/98. Sentencia del 04 de diciembre de 2003. Párr. 166; Véase también el Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 191. Ver también: Roadblocks to Justice: How the Law is Failing Survivors of Sexual Violence in Eurasia, Equality Now, 2019, p.11

- b. Las acciones que ha realizado, para cumplir con las observaciones finales emitidas por el Comité de la CEDAW en materia presupuestal⁴⁶.
- c. Las medidas específicas que ha adoptado para prevenir recortes presupuestarios en materia de prevención y atención a la violencia contra las mujeres, así como asegurar dichos presupuestos.
- d. Las políticas públicas y programas con enfoque de género, intercultural e interseccional y con recursos suficientes ha incorporado al Anexo 13 para la prevención, atención, erradicación, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres.
- e. Las acciones que ha realizado para convocar a mujeres indígenas y afroamericanas, defensoras de derechos humanos y organizaciones civiles para consensuar los componentes y acciones diferenciadas de pertinencia cultural que formen parte de la política pública interseccional para la prevención, atención, erradicación, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres.
- f. Las medidas que ha adoptado para hacer cumplir y respetar la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y Diputadas para determinar los montos establecidos en el presupuesto de la federación, especialmente con relación a las partidas para la igualdad y prevención y combate a las violencias contra las mujeres; y los mecanismos de rendición de cuentas ha adoptado el poder ejecutivo federal sobre las distintas dependencias para asegurar la integración de los criterios y programas presupuestarios al Anexo 13.

Violencia sexual

- a. Indicar el plan de gobierno, y su cronograma, para garantizar que las definiciones de violación y otros actos de violencia sexual en los respectivos códigos penales estén estandarizadas de modo que dichas definiciones se basen en el consentimiento libre y voluntario, considerando las circunstancias circundantes, y que incluyan una amplia gama de circunstancias coercitivas en las que el consentimiento se vuelve nulo de conformidad con el derecho internacional y regional de derechos humanos. Y que incluya que se elimine el delito de estupro, en la medida en que esta definición de violación ya incluiría las circunstancias coercitivas en relaciones de poder cobijadas bajo el estupro.
- b. Que indique de forma específica los esfuerzos que se han hecho para enmendar los códigos penales para garantizar el enjuiciamiento de oficio (público) de todos los delitos de violencia sexual y que los procedimientos puedan continuar incluso si la víctima o su tutor legal han retirado su acusación o declaración y

⁴⁶ ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones Finales sobre el Noveno Informe Periódico de México. Documento ONU CEDAW/C/MEX/CO/9. 25 de julio de 2018. Párr. 11.b y 16. b. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

abolir el requisito de que la víctima o su tutor legal tenga que iniciar un proceso penal (acusación pública privada).

- c. Las medidas que ha adoptado el gobierno federal para garantizar que las investigaciones de los delitos de violencia sexual tengan en cuenta una perspectiva interseccional y de género.
- d. Indique las medidas que se han adoptado o se están desarrollando para armonizar las leyes federales y estatales pertinentes con la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, e informe y capacite adecuadamente al personal médico para que pueda ofrecer atención especializada a las mujeres y las niñas víctimas de la violencia sexual, lo que comprende la prestación de servicios esenciales de anticoncepción de emergencia, profilaxis y aborto.