



## Violencia contra las Mujeres en México

- **Informe del OCNF, CDD y REDTDT al Comité CEDAW ante la evaluación intermedia al Estado mexicano**

Febrero 2021.

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF), red nacional conformada por 43 organizaciones de la sociedad civil en 23 estados de la República Mexicana y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (Red TDT), conformada por 86 organizaciones en 23 estados del país, nos ponemos en contacto con el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en el marco de la evaluación intermedia al Estado mexicano respecto a la situación de las mujeres en México.

Como acompañantes de casos de víctimas de violencia familiar, violencia sexual, feminicidio y desaparición de mujeres, niñas y adolescentes hemos documentado la deficiencia de las medidas implementadas por las autoridades para atender la problemática, como lo evidencian incluso los datos oficiales, además de la información con la que contamos como organizaciones acompañantes de casos a nivel jurídico, psicosocial e incidencia.

Tanto el OCNF como la Red TDT tenemos información de primera mano sobre la situación del feminicidio en México, violencia sexual, la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, el mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), así como sobre la normativa y la política pública que obstaculiza el derecho a la salud reproductiva de las mujeres, niñas y adolescentes.

### I.-Desaparición de mujeres, niñas y adolescentes en México

Del **1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2020** el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) documentó la **desaparición de 20,431 mujeres, niñas y adolescentes en México.**<sup>1</sup>

De acuerdo al Informe "Fosas clandestinas y Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas" de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP), **del 1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019 desaparecieron un total de 3,093 mujeres, de las cuales fueron localizadas 1,816, y siguen pendientes de localizar 1,277.**<sup>2</sup> Los estados con mayor número de mujeres desaparecidas en el periodo referido son: **Jalisco, Puebla, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua.** La mayoría de las mujeres desaparecidas, lo que equivale a 368 casos, es decir el 28%, **tenían entre 15 y 19 años de edad.**

<sup>1</sup> Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas en México (RNPNDNO). Disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

<sup>2</sup> "Informe sobre Fosas Clandestinas y Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas" de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP), 6 de enero 2020. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535387/CNB\\_6\\_enero\\_2020\\_conferencia\\_prensa.pdf.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535387/CNB_6_enero_2020_conferencia_prensa.pdf.pdf)

De acuerdo a información de Fiscalías y Procuradurías de justicia estatales, proporcionada al OCNF, a través de solicitudes de información<sup>3</sup>, **de enero a agosto de 2020 desaparecieron 5,223 mujeres y niñas, tan sólo en 12 estados del país<sup>4</sup>**, y un total de **1,290 siguen pendientes de localizar**. Es importante señalar que un **48% de las mujeres desaparecidas son menores de edad**.

A pesar de que en México 20 estados ya tienen el **Protocolo Alba**, el cual es el mecanismo federal para la localización de mujeres con reporte de desaparición, así como con 20 Comités Interinstitucionales del Protocolo, gracias al acompañamiento a familiares de víctimas de desaparición, desde el OCNF identificamos los siguientes obstáculos importantes para la búsqueda eficaz de las mujeres, niñas y adolescentes en nuestro país:

- Falta de debida diligencia en la aplicación del mecanismo de búsqueda.
- En algunos estados los Protocolos Alba manejan las desapariciones como “ausencias”, “extravíos”, o “no localización”, por lo que no se reconoce el riesgo inminente que conlleva la desaparición de niñas, adolescentes, y mujeres.
- En los casos en los que las víctimas son localizadas, en la mayoría quedan sin reconocerse, investigarse o sancionarse los posibles delitos contra ellas.
- No hay una correcta estrategia para hacer de dominio público los protocolos para la búsqueda de mujeres, niñas o adolescentes, por lo que la falta de su difusión impide que las familias exijan su aplicación.
- Descoordinación entre Fiscalías, la Comisión de Búsqueda Nacional, Comisiones Estatales de Búsqueda y otras autoridades que tienen la primera noticia de desaparición de niñas, mujeres y adolescentes, para implementar acciones de búsqueda inmediata dentro de las primeras 24 y 72 horas.
- No se cuenta con Células de Búsqueda, ni con Policía Especializada o Grupos Operativos Estatales para la búsqueda inmediata.
- Las primeras diligencias se siguen encaminado al envío de oficios, en lugar de priorizar el rastreo telefónico, identificación de cámaras, entrevista a testigos, investigación de redes sociales, intervención de policía cibernética, entre otras acciones.
- Los dictámenes de las unidades de Análisis y Contexto, encargadas de identificar los contextos de violencia, *modus operandi* y patrones en la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, no son tomados en cuenta para el fortalecimiento de líneas de investigación por parte del Ministerio Público. Es importante destacar que **Jalisco y Estado de México** cuentan con unidades de Análisis y Contextos, las cuales tienen estructura y están operando, sin embargo, es necesario fortalecerlas y que sean vinculantes.

## II.- Violencia feminicida en México

### Asesinatos de mujeres

Respecto a los asesinatos de mujeres, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) documentó que **de enero de 2018 a diciembre de 2020 fueron asesinadas 11,217 mujeres y niñas en México**. Cabe mencionar que durante los años recientes la cifra de asesinatos de mujeres se ha mantenido y el número de asesinatos de mujeres no se ha reducido en nuestro país.

---

<sup>3</sup> Respuestas a solicitudes de acceso a la información pública: folio 00539/FGJ/IP/2020 Fiscalía General de Justicia de la CDMX; folio 0113100098020 Fiscalía General de Justicia del Estado de México; folio 02023420 Fiscalía General de Justicia de Guanajuato; folio 00841420 Fiscalía General de Justicia de Quintana Roo; folio FGE/DGS/4121/2020-10 Fiscalía general de Justicia de Morelos; folio 108612020 Fiscalía General de Justicia de Chihuahua; folio 00367720 Fiscalía General de Justicia de Colima; folio 01819420 Fiscalía General de Justicia de Puebla; folio 00850420 Fiscalía General de Justicia de Zacatecas; folio 011185220 Fiscalía General de Justicia del estado de Michoacán.

<sup>4</sup> Estado de México, Ciudad de México, Guanajuato, Quintana Roo, Morelos, Chihuahua, Colima, Puebla, Campeche, Sinaloa, Zacatecas, Michoacán.

## Feminicidios

De acuerdo a datos oficiales, **en 2018 fueron asesinadas 3,656 mujeres**, 893 casos se investigaron como feminicidio, es decir solo el 24%.<sup>5</sup>

**En 2019 fueron asesinadas 3,809 mujeres**, 940 casos se investigaron como feminicidio, lo equivalente también a un 24%.<sup>6</sup>

De acuerdo a las cifras publicadas por el SESNSP, **de enero a diciembre de 2020 fueron asesinadas 3,752 mujeres y niñas**, de los cuales 969 casos se están investigando como feminicidio, lo equivalente a un 26%.<sup>7</sup>

La información más reciente del SESNSP, de enero a diciembre del 2020, revela que **10.2 mujeres y niñas son asesinadas al día en México**.

La prevalencia de los feminicidios evidencia que las acciones siguen siendo insuficientes para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, que se encuentra enmarcada en un contexto de violencia generalizada, discriminación e impunidad.

El informe “Impunidad feminicida, radiografía de datos oficiales sobre violencias contra las mujeres 2017-2019” elaborado por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT) revela que de acuerdo a datos obtenidos vía solicitudes de acceso a la información, **en el año 2018 fueron abiertas 746 carpetas de investigación por el delito de feminicidio**, mientras que **de enero a mayo de 2019 se abrieron 459 carpetas por feminicidio en 23 estados del país**.<sup>8</sup>

Sobre el número de sentencias por feminicidio, la autoridad judicial informó que **en el 2018 fueron dictadas 228 sentencias condenatorias**, mientras que **de enero a mayo de 2019 se dictaron 102 sentencias condenatorias por feminicidio**.<sup>9</sup>

La información presentada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revela que **el número de mujeres asesinadas durante 2018 es el más alto registrado desde 1990**. En 2018 en promedio fueron asesinadas 10 mujeres y niñas por agresiones intencionales.<sup>10</sup>

En términos absolutos, el INEGI registró que **en 2018 fueron asesinadas un total de 3,752 mujeres y niñas**, lo que **representa un incremento de 25%, la cantidad más alta en el país en los últimos 29 años**. Esto evidencia que los feminicidios en México no han disminuido, por el contrario han aumentado.

## Características de los asesinatos de las mujeres en México

Sobre las características de los asesinatos de mujeres, INEGI informó que **las mujeres son asesinadas con mayor violencia y saña que los hombres**, en eventos donde **se utilizan medios que producen mayor dolor, prolongan su sufrimiento antes de morir y, sobre todo, conllevan la aplicación de la fuerza corporal para someterlas**. La información disponible sobre el medio o arma utilizada para causar la muerte indica que **el medio más utilizado son las armas de fuego**.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corte al 31 de enero de 2020. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1IzZK1O\\_yWfIz8FsNYzL\\_VcL69DJcAEX/view](https://drive.google.com/file/d/1IzZK1O_yWfIz8FsNYzL_VcL69DJcAEX/view)

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corte al 31 de diciembre de 2020. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1RHUJF-foAgeft\\_iaAGgXliPvvgRfPT9b/view](https://drive.google.com/file/d/1RHUJF-foAgeft_iaAGgXliPvvgRfPT9b/view)

<sup>8</sup> Los estados son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>9</sup> Los estados que registraron el mayor número de sentencias condenatorias en 2018 fueron: Ciudad de México, Guanajuato y el Estado de México.

<sup>10</sup> “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres”, Comunicado de prensa número 592/19, 21 de noviembre de 2019. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019_Nal.pdf)

<sup>11</sup> *Ídem.*

Por otro lado, **30 de cada 100 mujeres asesinadas son ahorcadas o sofocadas, ahogadas, quemadas, golpeadas con algún objeto o herida con un arma punzocortante**, mientras que sólo un 18.3% de hombres fueron asesinados con alguno de estos medios.<sup>12</sup>

**Contexto del feminicidio en los 18 estados con Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres en México en el periodo de enero de 2018 a diciembre de 2020**

<i>Estado</i>	<i>Feminicidios 2018</i>	<i>Feminicidios 2019</i>	<i>Feminicidios 2020</i>	<i>Total</i>
1. Estado de México	110	122	150	382
2. Morelos	28	39	33	100
3. Michoacán	22	12	21	55
4. Chiapas	23	20	28	71
5. Nuevo León	79	67	67	213
6. Veracruz	92	104	84	280
7. Sinaloa	49	37	26	112
8. Colima	13	11	12	36
9. San Luis Potosí	27	28	27	82
10. Guerrero	33	16	12	61
11. Quintana Roo	8	16	15	39
12. Nayarit	5	5	12	22
13. Zacatecas	21	11	10	42
14. Oaxaca	30	28	38	96
15. Durango	40	10	12	62
16. Campeche	5	6	3	14
17. Jalisco	26	61	66	153
18. Puebla	32	58	52	142

<sup>12</sup> Ídem.

## Tipo Penal de Femicidio en México

El femicidio está tipificado en el Código Penal Federal<sup>13</sup> y en cada uno de los diversos Códigos Penales de los 32 estados que conforman México<sup>14</sup>. Todos cuentan con una regulación específica del femicidio y una descripción del delito, además de características en su mayoría objetivas dentro de la enunciación de las razones de género<sup>15</sup>. A pesar de ello, **cinco estados tienen aún tipos penales de femicidio deficientes** debido a que contemplan varias características subjetivas, lo que no facilita su acreditación, derivando en un alto número de casos que se invisibilizan. **Los estados con tipo penal deficiente son: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán y Quintana Roo.**

Si bien en 27 estados tienen un tipo penal basado en el tipo penal federal, el 28 de enero de 2020, en una reunión plenaria realizada entre el Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero y los diputados del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Fiscal externó la intención de eliminar el tipo penal de femicidio, bajo el argumento de que para el Ministerio Público “es difícil acreditarlo”.

Como defensoras de los derechos humanos advertimos que eliminar el tipo penal de femicidio y redefinirlo como agravante del homicidio, en el marco de la iniciativa de creación de un Código Penal Único en México, **representaría un grave retroceso a los derechos de las mujeres, particularmente a su derecho a una vida libre de violencia.**

Si bien resultó acertado que dentro de la propuesta de modificaciones se incorporaran varias razones de género que contemplaron supuestos adicionales que no se encontraban cubiertos, también es cierto que previo a dicha incorporación, era necesario evaluar con mayor profundidad los supuestos que se agregarían, tanto desde un punto de vista jurídico como sociológico, para efecto de que se contemplaran dentro de los mismos un número mayor de elementos objetivos, así como para prever supuestos que eran necesarios de acuerdo a la violencia feminicida generalizada que viven las mujeres en nuestro país. A pesar de las propuestas realizadas, **hasta la fecha no hay un Código Penal Único a nivel federal.**

Por otro lado, si bien encontramos en las autoridades legislativas la idea general y compartida de que la impunidad en los femicidios se terminará mediante la adecuación o modificación del tipo penal, lo cual es un elemento necesario para lograr dicho objetivo, no es el único que se debe tomar en cuenta para ello. Actualmente **el problema para acreditar el delito de femicidio se encuentra en la falta de debida diligencia y perspectiva de género en las investigaciones del delito, ocasionando que este tipo de hechos queden en total impunidad.**

Las graves fallas en la acreditación del delito de femicidio que aún se cometen y perpetúan por las autoridades investigadoras documentadas por el OCNF son:

- La falta de cuadros profesionales y de competencia de los policías, peritos y agentes del Ministerio Público.
- Las resistencias políticas y jurídicas de las autoridades en reconocer al delito de femicidio.

---

<sup>13</sup> Es importante señalar que el 14 de junio del 2012 se incluyó en el Código Penal Federal el Tipo Penal de Femicidio, mismo que contempló esencialmente elementos objetivos para enunciar las razones de género, lo que permitió que la aportación de pruebas para acreditar dicho delito fuese una labor más sencilla. A partir de esa fecha, muchos de los estados de la República Mexicana retomaron al tipo penal de femicidio contenido en el Código Penal Federal, mismo que les sirvió de base para la redacción del propio en sus códigos, y del que tomaron algunos o todos sus elementos para tratar de homologar sus tipos penales con el contemplado en la legislación federal.

<sup>14</sup> En 27 de los Códigos Penales del país se comparte una redacción similar basada en el tipo penal federal. Los estados son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>15</sup> La incorporación de razones de género objetivas permite que el delito de femicidio pueda acreditarse con mayor facilidad, sin que exista una obstaculización o imposibilidad para ello dentro del procedimiento penal, lo que impacta al aumento de la probabilidad de que dicha conducta sea efectivamente sancionada. Los elementos subjetivos dificultan la acreditación del delito de femicidio.

- La falta de personal especializado y con perspectiva de género dentro de dichas investigaciones.
- La cadena de impunidad que surge a lo largo del procedimiento penal.
- La pérdida de indicios y pruebas importantes desde el inicio de la investigación por omisiones y negligencias.
- La falta de oportunidad en iniciar las investigaciones como feminicidios, etc.
- Desde el inicio de la investigación, las diligencias que se realizan son las mínimas básicas para cumplir con la debida diligencia, pero no para acreditar las razones de género.
- No hay personal especializado que realice peritajes sociales con perspectiva de género,<sup>16</sup> para coadyuvar en la acreditación de las razones de género.
- Se sigue culpabilizando a las víctimas por su forma de vida, para justificar o desacreditar que la muerte haya ocurrido por razones de género.
- Los protocolos de feminicidio solamente se aplican cuando el Ministerio Público cree que la muerte puede ser un feminicidio, sin embargo, existen muchos casos donde la autoridad asume que es suicidio y no aplica el protocolo.

De acuerdo a la información y el acompañamiento de casos que realiza el OCNF, los feminicidios se mantienen en alta impunidad debido principalmente a todas estas deficiencias en las investigaciones, lo que impide el derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación integral del daño.

### **Protocolos de investigación para la acreditación del delito de feminicidio en México**

De las 32 entidades federativas, los estados con los protocolos más actualizados son: Chiapas (2020), Morelos (2020), Chihuahua (2019), Colima (2018), Jalisco (2018), y Nayarit (2018). Chiapas incluye en su protocolo el enfoque étnico o multicultural en las diligencias, además de la debida diligencia, perspectiva de género y enfoque diferencial. **Chihuahua, Jalisco y Nayarit, a pesar de estar actualizados en diligencias y actuaciones en el sistema acusatorio, no incorporan en sus protocolos el Comité de Evaluación y Seguimiento para el Procedimiento de Investigación Ministerial, Policial y Pericial en casos de muertes violentas de mujeres, lo cual resulta necesario para conocer los obstáculos para la implementación del protocolo, así como para evaluar la aplicación del mismo, ya que es aquí donde se encuentra el problema para acreditar y sancionar el delito. Los estados que aún no cuentan con protocolo para la investigación y acreditación del delito de feminicidio son:** Baja California Sur, Campeche, Durango, Michoacán, Tabasco y Tlaxcala.

### **III.-Violencia sexual en México: Delitos sexuales, violaciones y violencia familiar**

De acuerdo a los datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP) **de enero de 2018 a diciembre de 2020, se presentaron 150,716 denuncias de delitos sexuales;** de las cuales **49,195 fueron violaciones sexuales** y **610,373 denuncias de violencia familiar.**

**En 2018 y 2019 fueron denunciadas un total de 96,374 delitos sexuales,** entre los que se encuentran abuso sexual, acoso, hostigamiento, violaciones sexuales y otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual. Los delitos sexuales con mayor índice de denuncias son el **abuso sexual con 45,500 denuncias en los dos años,** y el delito de **violación sexual, con un total de 32,652 denuncias** en el mismo periodo.<sup>17</sup> **De enero a diciembre del 2020,** las cifras del SESNP indican que se han denunciado un total de **54,342 delitos sexuales.**<sup>18</sup>

Sobre la problemática de la violencia sexual, la información recabada señala que **los estados con**

<sup>16</sup> La autoridad continúa aplicando peritajes en necropsia psicológica.

<sup>17</sup> "Incidencia delictiva del Fuero Común 2018". Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/17MnLmvY\\_YW5ZbyHle5n5ROkWdPNNEIWT/view](https://drive.google.com/file/d/17MnLmvY_YW5ZbyHle5n5ROkWdPNNEIWT/view) e "Incidencia Delictiva del Fuero Común 2019. Disponible en : <https://drive.google.com/file/d/18ad2hG0aXKa3FB0PknNtaZQvuAW9svNc/view>

<sup>18</sup> Incidencia Delictiva del Fuero Común 2020. Disponible en : <https://drive.google.com/file/d/1t1hLPvUkfCde1walfiAh--r8NpLONbRf/view>

**mayor número de mujeres víctimas de violación en el periodo de enero de 2017 a mayo de 2019 son: Baja California** con 2,958, **Chihuahua** con 2,592, **Puebla** con 1,808, **Ciudad de México** con 1,630, **Nuevo León** con 1,455, **Chiapas** con 1,311 y **Tamaulipas** con 1,267 casos.<sup>19</sup>

## **Normativa que obstruye la garantía de los derechos de las mujeres en México**

- **Alerta de Violencia de Género por Agravio comparado en Guerrero**

El gobierno del estado de Guerrero informó que **de 2016 a 2019** se abrieron **13** carpetas de investigación **por el delito de aborto**<sup>20</sup>, las cuales se encuentran en proceso, es decir, en ningún caso se ha emitido una sentencia. De los casos registrados, **2** se clasificaron como culposos y **9** como dolosos. Todas las personas imputadas son mujeres. La información estatal no proporciona datos completos respecto a la escolaridad y la ocupación de las imputadas.

**En Guerrero no se aplica la Norma 046**, la cual establece que “en caso de embarazo por violación, las instituciones de salud deben prestar el servicio de interrupción voluntaria del embarazo” y **no existe un protocolo para realizar Interrupción Legal del Embarazo (ILE)**, aun cuando existen 4 causales legales, por violación, por salud, malformaciones congénitas y por inseminación artificial no consentida.

El Observatorio de las Violencias contra las Mujeres en Guerrero, organización integrante del OCNF en el estado, ha acompañado al menos 6 casos de violación; 5 eran menores de 16 años; acudieron a la organización después de que la Secretaría de Salud les había negado acceder a un aborto legal, a pesar de que en tres de los casos existía una denuncia en el Ministerio Público.

En un caso documentamos que una vez que el personal de salud realizó la ILE, colocó el feto en el pecho de la niña víctima, exponiéndola a traumas psicológicos. En otro caso, el mismo personal de salud entregó los restos a la familia para que los sepultaran y levantaran un certificado de defunción.

Cabe señalar que las niñas son más vulnerables a la violencia sexual, debido a que se normaliza que personas cercanas a ellas (padres, tíos, vecinos, etc) abusen y no es evidente hasta que sucede un embarazo, el cual después la autoridad se niega a interrumpir, primero porque argumentan que están en el segundo trimestre del embarazo y que entonces está en riesgo la salud de la niña. En un caso logramos registrar que una doctora sugirió que por el grado de desnutrición de la niña, el aborto “era inviable”, pues su cuerpo no aguantaría el procedimiento, sugiriendo entonces continuar con el embarazo.

De acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **de enero de 2019 a julio de 2020, en Guerrero se registraron 350 denuncias de violación**; en el mismo periodo se registraron **452 denuncias por abuso sexual**; y **13 denuncias por aborto**.

- **Alerta de Violencia de Género por Agravio comparado en Veracruz**

El 23 de noviembre de 2016, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) declaró la primer Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) para Veracruz, sin embargo, el incumplimiento de los tres poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) obligó a las organizaciones de la sociedad civil a solicitar la segunda AVGM por agravio comparado en abril de 2016.

El 13 de diciembre de 2017 se decretó la Alerta de Violencia de Género por Agravio comparado. El agravio comparado está relacionado con leyes y normativas discriminatorias que impiden la garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Cabe señalar que entre **2009 y 2013 en Veracruz se registraron 53,360 nacimientos en los que las madres eran menores de 18 años de edad**. En el estado, la maternidad en mujeres menores de 15

---

<sup>19</sup> Es importante mencionar que la información sobre delitos sexuales que registra el SESNSP no está desagregada por sexo; sin embargo, diversas fuentes indican que más del 90% de las víctimas que denuncian violencia sexual son mujeres. “Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009”. p. 57. *ONU Mujeres*. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/femicidmx1985-2009.pdf?la=es&vs=4944>

<sup>20</sup> **Los lugares donde ocurrieron los abortos fueron:** Acapulco (3), San Luis Acatlán (2), Zihuatanejo (2), Arcelia (1), Iguala de Independencia (1), Taxco de Alarcón (1), Chilapa de Álvarez (1) y Chilpancingo (1). **Fuente:** Informe del Grupo de trabajo AVG por agravio comparado.

años es 5.3 veces mayor que el promedio nacional, lo que evidencia la vulnerabilidad del derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos en el estado.

De acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de **enero de 2019 a julio de 2020, se registraron 622 denuncias de violación**; en el mismo periodo se registraron **1,130 denuncias por abuso sexual; y 39 denuncias por aborto**.

A pesar de haberle otorgado seis meses para el cumplimiento de una serie de recomendaciones para garantizar el derecho de las mujeres a la salud reproductiva, y de los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil de allegarle información sobre los más altos estándares en la materia a las instancias responsables, las autoridades lo ignoraron, y minimizaron la problemática, por lo que segunda declaratoria para Veracruz evidencia -una vez más- el desinterés del estado para garantizar los derechos sexuales y reproductivos y la no discriminación de las mujeres, niñas y adolescentes en Veracruz.

**Hasta la fecha, las autoridades se han negado a modificar un marco jurídico que transgrede los derechos de las mujeres, y a generar políticas públicas que garanticen la salud reproductiva y la implementación efectiva de las causales de aborto, lo que atenta contra la vida, integridad y dignidad de las mujeres en Veracruz.**

#### **IV.-Mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en México**

Hasta diciembre de 2020 han sido solicitadas 45 Declaratorias de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (DAVGM) en México.<sup>21</sup> Como resultado de dichas solicitudes se decretaron 21 declaratorias en 18 estados del país.<sup>22</sup>

A pesar de que en julio de 2018 el Comité CEDAW recomendó al Estado mexicano garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de AVGM hasta la fecha ésta no ha sido garantizada legalmente en el reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

Las Declaratorias de AVGM han logrado identificar que las mujeres, niñas y adolescentes que viven en los estados donde han sido dictadas las AVGM enfrentan problemáticas como: discriminación, violencia sexual, desaparición de niñas y adolescentes entre 15 y 17 años de edad, el contexto criminal por la delincuencia organizada que impacta negativamente a las mujeres de una zona de conflicto, trata de mujeres, niñas y adolescentes, incesto contra menores de edad indígenas, embarazos en adolescentes y muerte materna en adolescentes, etc.

A través de las AVGM se identificó que las mujeres indígenas, menores de edad, mujeres que viven en zonas de conflicto y mujeres migrantes enfrentan problemáticas particulares.

Por otra parte, la ausencia de una perspectiva interseccional obstaculiza, en primer lugar, el reconocimiento de una problemática que afecta de manera diferenciada a grupos de mujeres específicos, e impide la realización de medidas que atiendan dichas problemáticas de manera focalizada, propiciando que las medidas sean más generales y que no se atienda a grupos de mujeres en mayor vulnerabilidad.

Cabe mencionar que al revisar la pertinencia de las medidas y recomendaciones emitidas a las autoridades para atender la violencia feminicida, una gran mayoría estuvo encaminada al funcionamiento de las políticas públicas ordinarias que están mandatadas en sus leyes estatales de acceso a una vida libre de violencia, sin embargo, **estas políticas fueron instrumentadas de manera deficiente, lo que derivó en que no garantizaran la vida e integridad de las mujeres, por no haberse implementado de manera efectiva.**

---

<sup>21</sup> Los estados en donde han sido declaradas las AVGM: Baja California (1), Campeche (1), Coahuila de Zaragoza (1), Colima (1), Chiapas (1), Chihuahua (1), Ciudad de México (2), Durango (1), Guanajuato (3), Guerrero (2), Hidalgo (1), Jalisco (1), Estado de México (2), Michoacán de Ocampo (1), Morelos (1), Nayarit (1), Nuevo León (1), Oaxaca (2), Puebla (6), Querétaro (1), Quintana Roo (1), San Luis Potosí (1), Sinaloa (1), Sonora (2), Tabasco (1), Tlaxcala (2), Veracruz (3), Yucatán (1) y Zacatecas (2). La información se encuentra disponible en: <https://www.gob.mx/conavim>

<sup>22</sup> De las 21 DAVGM, dos se decretaron por agravio comparado y dos por desaparición.

Es importante señalar que en varios estados se han creado las herramientas para la atención de la violencia, ahora el desafío es la implementación de las mismas, de manera inmediata y efectiva. Hay esfuerzos por parte de las autoridades para tener una respuesta eficaz, proteger y garantizar la seguridad de las mujeres; sin embargo, en los datos no se refleja que la aplicación de estas herramientas garanticen la mejora de la atención, investigación y sanción.

Si bien se realizaron varios esfuerzos, en realidad la implementación de estas políticas públicas no se concretan y la mayoría se queda a medias.

En las DAVGM, los criterios utilizados para medir los avances de las medidas de seguridad, prevención y justicia, no permiten establecer con claridad el avance de los gobiernos y cuáles son los obstáculos que siguen enfrentando, a pesar de que se ha reiterado a las autoridades que se creen las herramientas que permitan evaluar para tener un avance sustantivo.

Asimismo, existen diversos vacíos legales en el momento que se decreta una AVGM, como el que no se establecen plazos para el cumplimiento de las medidas, es decir, no se cuenta con una metodología de evaluación, aunado a la cantidad de medidas, pues muchas de ellas son innecesarias, lo que hace la DAVGM inoperante. A pesar de que esta discusión se colocó a nivel jurisdiccional a partir del juicio de amparo presentado ante la negativa ilegal y arbitraria de no declarar la AVGM en la Ciudad de México, recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el tema no era de interés y trascendencia, por lo que decidió no atraer el asunto y con ello, perdió la oportunidad trascendente de poder sentar las bases sobre la naturaleza del mecanismo y garantizar el derecho de las organizaciones a participar en el seguimiento, así como el de la ciudadanía a que se transparente la información.

Es necesario también reglamentar la obligación de contar con un mecanismo de evaluación, cuya metodología contenga: línea base, medios de verificación, método de recopilación, visitas en campo, indicadores cualitativos y cuantitativos, así como medición de resultados que impulsen el funcionamiento eficaz de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género como un mecanismo garante de los derechos de las mujeres.

## **RECOMENDACIONES**

**En el proceso de evaluación intermedia del Comité CEDAW a México y en base a datos oficiales y a la información con la que cuenta el OCNF hacemos las siguientes recomendaciones a fin de contribuir a erradicar la violencia feminicida y garantizar a las niñas, adolescentes y mujeres de México el derecho a una vida libre de violencia.**

### **I.-Desaparición de mujeres niñas y adolescentes:**

- Implementar de manera inmediata y eficaz el Protocolo Alba y la Alerta Amber ante la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes.
- Eliminar la reproducción de los estereotipos de género cuando una mujer es desaparecida.
- Actuar de manera inmediata y coordinada a fin de no perder tiempo valioso que pudiera obstaculizar la aparición con vida de las mujeres, niñas o adolescentes desaparecidas.
- Realizar investigaciones con perspectiva de género que además vinculen la desaparición con otros probables delitos de género como la trata de personas, pornografía infantil, femicidio, etc.

### **II.-Asesinatos de mujeres y feminicidios:**

- El Estado mexicano no puede eliminar la tipificación del delito de feminicidio; ubicarlo como una agravante al delito de homicidio significaría un retroceso a los derechos de las mujeres.
- Es necesario que las modificaciones al Código Penal Federal o la creación de un Código Penal Único incorporen las razones de género objetivas, a fin de que el delito pueda acreditarse de manera eficaz.
- Investigar con perspectiva de género y que toda muerte violenta de mujeres sea investigada de inicio como feminicidio, en cumplimiento a la sentencia Mariana Lima Buendía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Acelerar las investigaciones relacionadas con muertes violentas de mujeres para garantizar el acceso a la justicia y disminuir los niveles de impunidad.
- Garantizar que los Protocolos de Investigación del delito de feminicidio estén actualizados al nuevo Sistema de Justicia Penal, incorporen un enfoque diferencial, étnico o multicultural, además de la debida diligencia, perspectiva de género y perspectiva de derechos humanos.
- Las autoridades mexicanas deben garantizar la reparación integral del daño a las familias y niñas/os huérfanos del feminicidio, de acuerdo a los estándares internacionales en la materia.

### **III.-Violencia sexual en México: Delitos sexuales, violaciones y violencia familiar:**

- Las autoridades deben aplicar la NOM 046 a las mujeres víctimas de violencia sexual, para que la Interrupción Legal del Embarazo sea garantizada.
- Realizar las reformas legislativas necesarias que actualmente obstaculizan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Implementar las medidas realizadas en los estados de Guerrero y Veracruz en el marco de las Declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado.

### **IV.-Mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en México**

- Es necesario que el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) establezca que el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario esté conformado -desde su integración- por personas expertas en la problemática denunciada, así como por las organizaciones peticionarias de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), quienes deberán participar con voz y voto.
- Crear un mecanismo que dé seguimiento a las medidas dictadas a través de las Alertas de Violencias de Género para impulsar su cumplimiento inmediato y eficaz. Los indicadores de evaluación deberán medir el avance o cumplimiento de las medidas, deberán ser también tanto cualitativas<sup>23</sup> como cuantitativas.
- Construir una metodología para la construcción de Dictámenes de evaluación con indicadores de medición. Estos Dictámenes deben ayudar a identificar las fallas y los avances en la implementación en coordinación con las autoridades del estado evaluado.
- Se debe priorizar la realización de las reformas legislativas dictadas a través de las AVGM que son necesarias para evitar que se siga menoscabando los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.
- La AVGM tiene que seguir impulsando la creación, corrección y fortalecimiento de políticas públicas, para garantizar la atención, sanción y prevención de la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas. La AVGM no debe suplir todas las políticas públicas que el Estado está obligado a implementar para garantizar una vida libre de violencia, sino reforzar y focalizar las políticas públicas que atiendan de manera eficaz la problemática, de lo contrario esta se vuelve inoperante al exigir que la AVGM realice todas las políticas ordinarias.

---

<sup>23</sup> Estas son importantes, porque pueden medir las percepciones y experiencia personal de las mujeres, que permitan dar cuenta de los cambios en la atención de la violencia.