



# Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Distr. general  
23 de abril de 2015

Original: español

---

Comité para la Eliminación de la  
Discriminación contra la Mujer

## Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México

Adición

### Información suministrada por México sobre el seguimiento de las observaciones finales\*

[Fecha de recepción: 31 de marzo de 2015]

---

*Nota:* El presente documento se distribuye en español, francés e inglés únicamente.

\* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.

15-06329 (S) 010515 050515



Se ruega reciclar



## **I. Seguimiento a las Recomendaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**

El 7 de agosto de 2012 el Comité emitió sus Recomendaciones al Estado mexicano, mediante el documento CEDAW/C/MEX/CO/7-8; al respecto, en el numeral 41 de las Observaciones señala:

“El Comité solicita al Estado Parte que le proporcione por escrito, en un plazo de dos años, información sobre las medidas que haya adoptado en la aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 19 b) y 33 a) y b) del presente documento.”

### **A. El primer párrafo de dicho numeral recomienda:**

*19. b) Desarrollar un registro oficial sistemático de las desapariciones forzadas a fin de poder evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar políticas apropiadas; examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzadas; simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo ALBA y la Alerta AMBER México, a fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas; y normalizar los protocolos de búsqueda policial;*

Sobre el desarrollo de un registro oficial sistemático de las desapariciones forzadas, el Estado mexicano ha dispuesto diversas acciones orientadas al diseño y ejecución de una política pública integral para la búsqueda y localización de las personas de las que se desconoce su paradero; una de ellas, en atención a recomendaciones nacionales e internacionales de instauración de mejores prácticas, es la de llevar un registro consolidado y actualizado que permita, en efecto, construir política pública.

Se puede desconocer el paradero de una persona por diversas causas. Entre las más comunes se encuentran las siguientes: la ausencia voluntaria, la ausencia por problemas domésticos, la privación ilegal de la libertad, la migración dentro del territorio nacional o internacional, la reclusión en algún centro penitenciario, el fallecimiento, o por ser víctima de algún otro delito.

Es así que derivado de un acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) adoptado en el 2011, se acordó crear una base de datos que integrara la información proporcionada por las fiscalías y procuradurías de las 32 entidades federativas sobre personas no localizadas, mismo que posteriormente fue fortalecida y consolidada a partir de la expedición de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012.

Desde su creación e integración, dicha base fue conformándose sin proceso alguno de depuración ni de actualización, es decir, no se habían eliminado de la lista personas que posteriormente fueron localizadas ni se habían realizado cruces de información para identificar homonimias o registros duplicados. Se trataba de reportes enviados por procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, mismos que se registraban sin que se realizara acción posterior de revisión o actualización.

Para corregir esta omisión, por acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia tomado en su XXIX Asamblea Plenaria, celebrada el 30 de mayo de 2013, se crearon grupos de trabajo en cada una de las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas para que, a partir de criterios homologados, dichas instancias llevaran a cabo el proceso de revisión, actualización y depuración de sus registros a fin de remitir dicha información a una base nacional cuya consolidación estadística correspondería a la Procuraduría General de la República (PGR).

Al efecto, los grupos de trabajo en las entidades federativas han estado realizando las siguientes acciones:

- Actualización de las denuncias, averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas radicadas en las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas;
- Establecimiento de contacto con los familiares para actualizar la información sobre las denuncias de personas no localizadas, mediante llamadas telefónicas y visitas domiciliarias;
- Identificación de posibles homonimias o duplicidades contenidas en los registros de dos o más procuradurías o fiscalías generales de las entidades federativas, y
- Cruce de información con bases de datos de otras dependencias o instituciones.

Esta base de datos se ha integrado cronológicamente de la siguiente manera:

- Al 30 de noviembre de 2012, se habían recibido un total de 26 mil 121 reportes, considerando que su integración dio inicio a partir del año 2011, mediante acuerdo suscrito en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia conformada con la información de las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas.
- En 2013, derivado de la actualización acordada con las fiscalías y procuradurías de las entidades federativas, dicha cifra se incrementó hasta 29 mil 707 personas porque las instancias locales que reportan los datos, subieron a la base toda la información disponible hasta ese momento en sus registros estatales y del Distrito Federal.
- Al 31 de julio de 2014, como resultado de las acciones realizadas por las entidades federativas para la localización de personas y la depuración de registros, se reportó que se habían localizado 17 mil 175 personas de esa lista, de las cuales 16 mil 274 se encontraron con vida y se dio continuidad a las acciones de búsqueda de 12 mil 532 personas.
- Por lo que se refiere a los registros ingresados a partir del 1 de diciembre de 2012 con corte al 31 de julio de 2014, las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas han reportado a esa fecha, la localización de 13 mil 444 personas, de las cuales 12 mil 821 se localizaron con vida, es decir el 95 por ciento. Por tanto, se continúa trabajando para localizar a 9 mil 790 personas.

Debe señalarse que esta base de datos se mantiene en constante actualización y depuración permanente y activa.

La información del RNPED es accesible para toda persona a través de la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>.

En este sentido, según lo dispuesto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la consulta de registros no despliega información como el nombre y domicilio.

En dicha base de datos se pueden consultar los datos de personas no localizadas por sexo, edad, nacionalidad, etnia, señas particulares, condición de discapacidad, así como por entidad federativa, y la fecha o lugar en que se registró la desaparición.

Por lo que hace a los casos de desaparición forzada, debe destacarse que en el ámbito de competencia federal, desde el año 2006 a la fecha, en la Procuraduría General de la República se han iniciado 239 averiguaciones previas para investigar casos de desaparición forzada, de acuerdo al tipo penal establecido en el Código Penal Federal, en su artículo 215-A.

### **Armonización legislativa. Códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzadas**

En cuanto a la legislación penal, el delito de desaparición forzada de personas se encuentra tipificado a nivel federal en el artículo 215 A del Código Penal Federal vigente, el cual dispone que: “Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”. En la letra D, de ese mismo artículo señala que: “La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsables (cómplice o partícipe) del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta”.

Actualmente 24 de las 32 entidades federativas prevén en sus códigos penales el tipo penal de desaparición forzada de personas (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas). Otras tres entidades tienen leyes especiales (Chiapas, Guerrero y Querétaro). Mientras que cinco entidades carecen de un tipo penal específico (Baja California Sur, Estado de México, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán). Véase Anexo 1. Recomendación 19 b).

Adicionalmente, en el marco de la 47ª Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, el Ejecutivo Federal y los titulares de las 32 entidades federativas, alcanzaron un Acuerdo en Materia de Derechos Humanos, que en el punto sexto establece que los titulares de las entidades federativas se comprometen a impulsar las reformas necesarias a los Códigos Penales a fin de adecuar el tipo penal de desaparición forzada, conforme a estándares internacionales.

Cabe destacar que el gobierno del Distrito Federal presentó el 26 de noviembre de 2014, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la iniciativa de Ley

para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada y la Desaparición por Particulares y derogar el artículo 168 del Código Penal para el Distrito Federal.

Al respecto, el Congreso de la Unión actualmente analiza diversas iniciativas que tienen por objeto reformar la Constitución a efecto de que el Congreso de la Unión esté facultado para expedir una ley general en materia de desaparición forzada de personas. De acuerdo con la fórmula constitucional de distribución de competencias que rige en México, se requiere que sea la Constitución la que habilite al Congreso para expedir una ley general en esta materia que incida válidamente en todos los órdenes de gobierno de la Federación, a efecto de homologar en todo el país el tipo de desaparición forzada.

En este sentido, el Presidente de la República presentó el pasado 2 de diciembre una iniciativa de reforma constitucional encaminada, entre otros aspectos, a facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales, entre ellas, tortura y desaparición forzada, que:

a) Determinen la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública y se homologuen criterios y procedimientos en la materia.

b) Definan con libertad qué conductas deben ser tipificadas en dichas leyes generales y distribuyan en esos casos, las competencias para su investigación, persecución y sanción, de forma que el Constituyente delega en el Congreso de la Unión la facultad para determinar qué tipos penales serán materia de regulación en leyes generales y no, como sucede hasta hoy, que es el Constituyente quien caso por caso el que lo determina. Por supuesto, toda conducta que no constituya un delito contra la Federación y aquellas conductas no previstas en leyes generales, serán materia de regulación por parte de las legislaturas locales.

c) Distribuyan competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en estas materias. Es decir, lo que se pretende es modificar el esquema de coordinación para generar uno cooperativo en donde, bajo reglas definidas pero también flexibles, de forma que las autoridades locales puedan conocer de delitos federales y las autoridades federales de delitos locales, evitando la rigidez actual del sistema de competencias penales que se reduce a permitir en determinados delitos establecidos en leyes generales, la distribución en materias concurrentes y la conexidad entre delitos federales y locales. Lo que se pretende es generar nuevos esquemas de cooperación, no sólo de coordinación, que pueden comprender múltiples supuestos que se adecuen de mejor manera a las necesidades sociales.

Dentro de este tercer rubro relativo a las competencias en materia penal, se abre la posibilidad para que el Congreso de la Unión expida leyes generales que incidan válidamente en todos los órdenes de gobierno, en materia de desaparición forzada de personas y tortura.

Estas iniciativas fueron objeto de discusión por parte de servidores públicos, académicos y la sociedad civil, en distintos foros organizados por el Senado de la República (20, 21 y 22 de enero de 2015), con la intención de estar en posibilidades de aprobar un dictamen en el actual periodo de sesiones del Congreso de la Unión.

Por otra parte, la SCJN ha determinado por medio de tesis jurisprudenciales que de conformidad con el artículo 8º de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el delito de desaparición forzada de personas es de naturaleza permanente o continúa en tanto no se dé con el paradero de la víctima<sup>1</sup>. De igual forma, estableció que el plazo para que opere la prescripción del delito de desaparición forzada inicia una vez que aparece la víctima o se establece su destino<sup>2</sup> y que la acción penal correspondiente y la pena que se imponga a la persona responsable del delito de desaparición forzada de personas no estarán sujeta a prescripción. Es decir, ante la posible comisión del delito de desaparición forzada, ninguna autoridad puede determinar que transcurrió determinado tiempo para lograr la comparecencia del agraviado o para la práctica de ciertas diligencias<sup>3</sup>.

Respecto a la privación de la libertad como elemento constitutivo del tipo penal de desaparición forzada, la misma SCJN ha señalado que se trata de un delito que se consume en el momento en que se detiene ilegalmente a la víctima y dura el tiempo que la detención se prolongue. Lo anterior también se determinó atendiendo a lo dispuesto en la Convención Internacional en la materia.

Retomando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), la SCJN ha señalado que el delito de desaparición forzada constituye una violación múltiple de derechos humanos que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión y que se trata de un delito particularmente grave cuando se comete como parte de un patrón sistemático. Al respecto, estableció que al tratarse de violaciones graves de derechos humanos, debe garantizarse el acceso a la averiguación previa a los familiares y no podrá alegarse el carácter reservado de la información<sup>4</sup>. De igual forma, la SCJN señaló que el delito de desaparición forzada produce afectaciones no sólo a la persona privada de su libertad, sino también a sus familiares, por lo que siguiendo los estándares internacionales en la materia, reconoció el interés legítimo de los familiares de la persona desaparecida<sup>5</sup>.

Además, México ha suscrito los siguientes instrumentos internacionales que consagran la protección de las personas contra la práctica de la desaparición forzada:

- La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las

<sup>1</sup> Tesis P./J. 48/2004 del Pleno de la SCJN, página 968 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, julio de 2004, Novena Época. Si bien esta tesis jurisprudencial es de 2004, se informa debido a que no se habían reportado previamente al Comité CEDAW.

<sup>2</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 87/2004 (9ª), publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1121. Si bien esta tesis jurisprudencial es de 2004, se informa debido a que no se habían reportado previamente al Comité CEDAW.

<sup>3</sup> Tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito: VIII.2º.P.A.3 P (10ª), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, septiembre de 2012, Décima Época.

<sup>4</sup> Amparo en revisión 168/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis aisladas 1ª IX/2012 (10ª), 1ª X/2012 (10ª), 1ª XI/2012 (10ª), 1ª XII/2012 (10ª), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, Décima Época, págs. 650, 652, 654 y 667 respectivamente.

<sup>5</sup> Tesis aislada P. I/2013 (10ª), página 368 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, marzo de 2013, Tomo 1, Décima Época.

Naciones Unidas por medio de la resolución 61/177, del 20 de diciembre de 2006, y ratificada por México el 18 de marzo de 2008;

- El Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, ratificado por México en agosto de 2005;
- La Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas, abierta a la firma el 9 de junio de 1994, y ratificada por México el 9 de abril de 2002;
- La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre 1992;
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma el 16 de diciembre de 1966, firmado y ratificado por México el 23 de junio de 1981.

Por otra parte, en México también se trabaja en la estandarización de la actuación de las instancias federales y los gobiernos locales durante la investigación de los casos de personas desaparecidas. Cabe señalar que el país ha avanzado en este sentido, conforme a los principios establecidos en la Ley General de Víctimas en lo que se refiere al trato digno, la buena fe, el enfoque diferencial y especializado, la no criminalización, la máxima protección, la participación conjunta, la no victimización secundaria, la debida diligencia, por mencionar sólo algunos de ellos.

El 15 de enero de 2014 se instaló el Sistema Nacional de Atención a Víctimas cuyo principal objetivo es asegurar la protección y la reparación integral del daño para aquellas personas que han sido víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos. Su órgano central es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la que deberá construir un Registro Nacional de Víctimas y definir las reglas de operación de un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como determinar las medidas que en materia de Asesoría Jurídica deberán cumplir las autoridades responsables en los tres órdenes de gobierno.

Además, como política de Estado para enfrentar la desaparición de personas, se creó la **Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en la PGR (UEBPD)**<sup>6</sup>, al interior de la Subprocuraduría, que tiene como mandato prioritario la investigación para búsqueda y localización de personas cuyo paradero se desconoce, la cual está conformada por agentes del ministerio público y personal especializado en atención a víctimas de desaparición<sup>7</sup>.

Entre las atribuciones de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas destacan:

- a) la recepción de denuncias relacionadas con la desaparición de personas y la práctica de las diligencias necesarias para la búsqueda y localización;

<sup>6</sup> El 21 de junio de 2013 se publicó el Acuerdo A/066/13, mediante el cual se creó la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas presentada por el Procurador General de la República.

<sup>7</sup> Adicionalmente, para fortalecer las investigaciones de búsqueda que se deriven de la desaparición de una persona, el 30 de septiembre de 2014, se suscribió un convenio entre la PGR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para el uso de la licencia del Software de la Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem (AM/PM).

- b) la coadyuvancia con autoridades del fuero común;
- c) el diseño, instrumentación, supervisión y evaluación de la ejecución de protocolos relativos a la búsqueda de personas desaparecidas e identificación forense ajustándolo a los estándares internacionales;
- d) la conformación de grupos de trabajo para la investigación en casos específicos de personas desaparecidas como pudiera ser el caso de los ocurridos en alguna zona o región en particular o presuntamente cometidos por algún grupo criminal determinado;
- e) solicitar exhumaciones en cementerios y fosas clandestinas cuando existan motivos fundados para presumir la existencia de cuerpos en esos lugares;
- f) en materia de investigación tiene la facultad para requerir urgentemente a las áreas de investigación policial, tecnológica, científica y pericial la información necesaria para la búsqueda y localización;
- g) institucionalmente tiene facultades para coordinar a los agentes del ministerio público de otras unidades administrativas u órganos desconcentrados de la Procuraduría en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas incluso la concentración de investigaciones y ejercer la facultad de atracción respecto de asuntos del fuero común o federal;
- h) significativamente tiene la responsabilidad de atender e informar a los familiares de las personas desaparecidas de las líneas de investigación orientadas a la búsqueda y localización de las personas desaparecidas e incorporarlos a los procesos de búsqueda.

Para 2014, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas contó con recursos por la cantidad de: \$52, 863,206.46 pesos (cincuenta y dos millones, ochocientos sesenta y tres mil doscientos seis pesos mexicanos 46/100). El total del personal (170) se desglosa de la siguiente forma: Agentes del Ministerio Público (29), Auxiliares del Ministerio Público (34), Personal de área de análisis (13), Personal Área de Acompañamiento y Apoyo a la Investigación (17), Policía Federal Ministerial (40), Policía Federal (15), y Personal administrativo (22).

En cuanto al número de denuncias y sus resultados a enero de 2015 se habían abierto 435 expedientes de búsqueda (169 actas circunstanciadas y 452 averiguaciones previas) que significaban 621 personas que se están buscando; de éstas, se han localizado 102 personas, 72 de ellas con vida y 30 sin vida.

El trabajo que realiza la UEBPD en relación con la CEAV consiste en brindar el apoyo correspondiente al proporcionar acceso a las investigaciones ministeriales que se llevan a cabo, a fin de que la CEAV pueda proporcionar su apoyo integral, consistente en la asesoría jurídica, apoyos económicos, médicos, psicológicos y en el ámbito social.

Finalmente, en relación con la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la SEGOB, se facilita el acceso a la información para que en su caso, esa institución, brinde apoyo a los familiares de las víctimas que recurren a esa instancia para que se les proporcione atención en los diversos aspectos que implica la salvaguarda y protección de los derechos humanos.

**El Comité de la CEDAW recomienda al Estado Mexicano simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo ALBA y la Alerta AMBER a**

**fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas; y normalizar los protocolos de búsqueda policial.**

En respuesta a esta Recomendación se informa al Comité que para la búsqueda y localización de mujeres, niñas, niños y adolescentes, la Procuraduría General de la República cuenta con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad en la cual se encuentra adscrita la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), conformada en 2008 con la finalidad de investigar y perseguir delitos federales de violencia contra las mujeres y trata de personas.

**Activación del Protocolo ALBA**

Como se indicó en el 2º Informe de México al Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU), en julio de 2012 se firmó el acuerdo de lanzamiento del Protocolo de atención, reacción y coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas en el Municipio de Juárez, uno de los protocolos de búsqueda de personas desaparecidas más importante conocido como Protocolo ALBA<sup>8</sup>.

El Protocolo ALBA, es un mecanismo operativo de investigación con coordinación y reacción inmediata entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas.

En enero de 2012 la Fiscalía General del Estado de Chihuahua creó la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito, la cual está a cargo de la activación del Protocolo ALBA, como parte del cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el caso *González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*.

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) ha trabajado de manera coordinada con las organizaciones de la sociedad civil y la Fiscalía General del Estado de Chihuahua en el fortalecimiento del Protocolo ALBA, el cual ha sido revisado y actualizado para fortalecer su efectividad a partir de las directrices señaladas por la propia CoIDH. A partir de ello, se firmó el Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Chihuahua y el Municipio de Juárez para formalizar su puesta en marcha.

Así, luego de la creación de esta Fiscalía Especializada se han implementado adecuaciones al Protocolo ALBA con el propósito de activarlo o aplicarlo en todos los casos en los que se reciba el reporte de una mujer o niña no localizada o desaparecida. Para tal efecto, el Ministerio Público inicia la búsqueda con las instituciones policiales y, en caso de no obtener resultados positivos, implementa el Protocolo ALBA fase 2 por conducto de un grupo interinstitucional que emite un informe periódico. De no ser localizadas, se inicia la investigación con la presunción de la existencia de un delito. Estas adecuaciones se encuentran implementadas y en operación.

<sup>8</sup> El protocolo fue modificado para responder a los estándares internacionales en la materia, implicando la coordinación de los tres niveles de gobierno, los medios de comunicación y las familias de las personas desaparecidas para iniciar el proceso urgente de búsqueda en Ciudad Juárez, Chihuahua. Asimismo, se refuerza la asistencia proporcionada a las personas localizadas, incluyendo la atención médica y psicológica y la asistencia jurídica.

Además, el Protocolo ha tenido una amplia difusión en los medios de comunicación con el fin de que la población en general conozca cómo emplear el mecanismo, el cual, a partir del 2013 es de aplicación general en todo el estado de Chihuahua.

A continuación se detallan las tres fases del mecanismo de atención del protocolo:

a) **Primera Fase.** Inicia con el levantamiento del reporte, ya sea vía telefónica por conducto del/la operador/a del Centro de Respuesta Inmediata Especializado o por la persona que recibe el aviso en la Unidad de Investigación de Personas Ausentes o Extraviadas. Uno de los cambios más significativos en esta fase consiste en que el reporte se transmite de forma inmediata al personal de la Fiscalía y policías para que, sin dilación alguna, se inicie la búsqueda correspondiente.

Cabe destacar que los criterios para evaluar el grado de vulnerabilidad de la persona reportada (anteriormente denominados criterios de riesgo), fueron redefinidos en esta primera fase, siendo los siguientes:

- i. Que la persona sea niña o niño menor de 11 años;
- ii. Que la persona tenga alguna discapacidad;
- iii. Que el extravío de la persona se haya suscitado en la zona centro o en alguna colonia de la periferia;
- iv. Que la persona se haya extraviado al salir de su lugar de trabajo o de estudio;
- v. Que de las circunstancias en que ocurrió la desaparición pueda inferirse que se encuentra en una situación de peligro inminente.
- vi. Que se haya indagado con familiares y amigos, y ninguno tenga noticia de la persona desaparecida.

Para la valoración de estos supuestos, se cuenta con analistas capacitados/as en perspectiva de género, con la finalidad de que no existan presunciones, discriminaciones o aplicaciones de estereotipos en el estudio de los casos. Asimismo, en esta fase se escucha también la opinión de un/a perfilador/a criminal, con la intención de que la búsqueda se encuadre en relación con los hechos específicos de cada caso.

En esta fase se establecen los procedimientos para la toma de muestras genéticas de la persona desaparecida y de sus familiares, con la finalidad de realizar un perfil genético e incorporarlo a la base de datos para futuros cotejos.

b) **Segunda Fase.** Se activa un Grupo Técnico especializado que analiza las líneas de búsqueda e investigación y determinará, de acuerdo a cada caso concreto, las acciones que se pondrán en ejecución de manera inmediata para continuar con la localización de la mujer o niña desaparecida.

Anteriormente este Grupo Técnico se integraba por instituciones policiales. Ahora se amplió de manera interinstitucional, buscando mayor eficacia en la operatividad y articulación. También se apoya de otros participantes de instancias tanto privadas y de la sociedad civil, que coadyuvan como aliados en la búsqueda de

mujeres y niñas desaparecidas, con la finalidad de establecer mecanismos alternos de búsqueda y acciones de localización y difusión para encontrar a la persona.

Actualmente, el Grupo Técnico está integrado por las siguientes instancias:

- i. Fiscalía General del Estado por conducto de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género y de la Fiscalía Especializada en Seguridad y Prevención y la Policía Estatal Única;
- ii. Secretaría de Seguridad Pública Municipal por conducto de la Policía Municipal y la Dirección de Tránsito;
- iii. Procuraduría de Asistencia Jurídica y Social del DIF;
- iv. Secretaría de Seguridad Pública Federal, por conducto de la Policía Federal Estación Juárez, Coordinación de Seguridad Regional, así como de los Centros de Respuesta Inmediata;
- v. Secretaría de la Defensa Nacional;
- vi. La Procuraduría General de la República a través de la Policía Federal Ministerial, Agregadurías y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas;
- vii. Secretaría de Gobernación por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y del Instituto Nacional de Migración;
- viii. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- ix. Secretaría de Relaciones Exteriores;
- x. Consulado mexicano en el Paso, Texas;
- xi. Instituciones policiales internacionales;
- xii. Instituto Chihuahuense de la Mujer;
- xiii. Aduana Fronteriza por medio de sus Oficiales de Comercio Exterior.

**Tercera Fase.** Se inicia formalmente con la carpeta de investigación, de conformidad con la valoración previa realizada por el Grupo Técnico y se continúan con las gestiones necesarias para la búsqueda.

Debe subrayarse que se ha trabajado para que este mecanismo sea cada vez más eficaz. De acuerdo con la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, en 2012 se registraron 390 activaciones del Protocolo ALBA, de las cuales 386 fueron resueltas. En relación con 2013, se registraron 450 activaciones del Protocolo ALBA, 208 veces en la segunda fase y de las cuales fueron resueltas 445. Finalmente, hasta septiembre de 2014, se activó el Protocolo en 288 ocasiones, 103 activaciones de segunda fase y permaneciendo sólo 9 casos vigentes.

Cabe mencionar que desde 2005, la entonces Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y, posteriormente, la CONAVIM (que asumió en 2009 el mandato de la mencionada Comisión Juárez), ha venido convocando a un Grupo Técnico de Coordinación del Protocolo ALBA, que trabaja en el fortalecimiento del Protocolo.

Como parte de las actividades realizadas en seguimiento de los acuerdos de esa mesa, la Secretaría de Gobernación por conducto de la CONAVIM ha acudido con organismos empresariales para pedir el apoyo y colaboración en las acciones de búsqueda de las mujeres y niñas que cuentan con un reporte ante la Fiscalía Especializada en Género (FEM) de la Fiscalía General del estado de Chihuahua, y ha trabajado en la elaboración de indicadores para evaluar el mecanismo.

El Grupo Técnico realiza reuniones constantes con la finalidad de continuar con la implementación de las actividades necesarias encaminadas a la adecuación del Protocolo ALBA.

Los últimos acuerdos adoptados por el Grupo son:

i. El 4 de junio de 2012 se acordó enviar a las áreas jurídicas de las instituciones que participan en dicho grupo, el documento de Protocolo ALBA. Asimismo, se acordó trabajar conjuntamente la Alerta AMBER y el Protocolo ALBA y, con base en ello, se sostuvo una reunión con las organizaciones de la sociedad civil y de la Organización de las Naciones Unidas con la finalidad de difundir el Protocolo ALBA y su funcionamiento.

ii. El 18 de enero de 2013 se acordó: diseñar los indicadores para evaluar la efectividad del Protocolo ALBA; dar a conocer el mecanismo a los organismos empresariales; crear una página electrónica sobre el Protocolo ALBA, con el apoyo de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua; que en los planes de trabajo de las áreas de prevención de los tres órdenes de gobierno, se incluya el tema de Protocolo ALBA con la finalidad de difundirlo.

La oficina regional de PGR-FEVIMTRA en Ciudad Juárez, Chihuahua ha participado en todos los llamados del Protocolo ALBA en colaboración con autoridades estatales y municipales.

#### **Activación de la Alerta AMBER México**

Por otro lado, la instrumentación del Programa Alerta AMBER México establece mecanismos para coadyuvar en la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad por motivo de ausencia, extravío, privación ilegal de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito ocurrido en territorio nacional. Es un programa que suma los esfuerzos interinstitucionales, fomenta la coordinación y cooperación entre la Federación, entidades federativas, municipios, medios de comunicación, sector privado y la sociedad civil.

El Programa de Alerta AMBER México, es una herramienta de difusión que ayuda a la pronta localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave por motivo de ausencia, desaparición, extravío, privación ilegal de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de un delito a nivel nacional. Lo anterior, independientemente de la denuncia o proceso penal que inicien las autoridades competentes respecto de cada caso.

La PGR preside el Comité Nacional del Programa de Alerta AMBER México en México y en la FEVIMTRA recae la coordinación nacional para la implementación y operatividad del mismo.

Cabe señalar que, se ha impulsado este mecanismo mediante la instauración de coordinaciones en todas las entidades federativas, operando a la fecha en todo el país.

La Alerta AMBER México cuenta con los siguientes criterios para su activación:

1. Que la niña, niño o adolescente sea menor de 18 años.
2. Que se encuentre en riesgo inminente de sufrir un daño grave a su integridad.
3. Que exista información suficiente: nombre, edad, sexo, características físicas, señas particulares, padecimientos, discapacidades, vestimenta que portaba al momento de su ausencia, así como la descripción de las circunstancias de los hechos.

Al momento de la activación se realiza una difusión masiva a través del sitio oficial [www.alertaamber.gob.mx](http://www.alertaamber.gob.mx) y en redes sociales, a través de Twitter @AAMBER\_mx y Facebook “Alerta Amber México Oficial”, además de su transmisión en las estaciones de radio que son parte de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).

Es importante señalar que al ser un mecanismo ágil y eficiente que coadyuva en la búsqueda y pronta localización de la población mencionada, el éxito depende en mayor parte de la información que la persona brinda al momento de solicitar una activación y la oportunidad y prontitud con que lo haga, toda vez que no se requiere que transcurra ningún plazo mínimo para su activación.

El Programa Alerta AMBER México (AAMX) establece un procedimiento sumamente presto para la activación de las alertas, razón por la cual es un programa exitoso, sencillo y de fácil acceso para la ciudadanía, con respuesta inmediata. Para la activación de una alerta, únicamente se requiere que:

1. La o el solicitante haga del conocimiento de la autoridad (enlace AMBER estatal o nacional) la no localización del niño, niña o adolescente.
2. El o la enlace AMBER realiza la valoración de acuerdo con los tres criterios establecido en el protocolo nacional.
3. Activa la alerta AMBER México a través de la red de enlaces AMBER.

A partir de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014 la Coordinación Nacional AAMX de la PGR activó 428 Alertas y pre alertas de las cuales se localizaron 269 menores de edad, 182 niñas y 87 niños. Del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014 se activaron 222 alertas y pre alertas de las cuales se localizaron 148 personas menores de 18 años, 98 niñas y 50 niños. Además se reciben llamadas telefónicas y correos de la cuenta [alertaamber@pgr.gob.mx](mailto:alertaamber@pgr.gob.mx) y, como parte de la capacitación en 2014, se realizaron actividades académicas dirigidas a los/las enlaces estatales del Programa en las procuradurías y fiscalías generales de 10

entidades federativas<sup>9</sup>, contando con la participación de 733 servidoras y servidores públicos beneficiarios de las Delegaciones en los estados de la PGR y de las procuradurías y fiscalías generales de justicia.

Del 10 al 12 de diciembre de 2013, se realizó la certificación como *Formador de Formadores* de 107 enlaces de Alerta AMBER México de 28 entidades federativas y personal de las instituciones que conforman el comité nacional. A la fecha se cuenta con 157 enlaces certificados por el *National Criminal Justice Training Center* del *Fox Valley Technical College*.

El 8 de enero de 2014, derivado de las estrategias para el seguimiento de acciones del Programa Alerta AMBER México, en relación con la incorporación de los medios de comunicación a dicho Programa, la SEGOB, la PGR y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y la Televisión (CIRT), firmaron el *Convenio de colaboración en el marco de la Alerta Amber México* para promover que la posibilidad de localizar a una niña, niño o adolescente sea inmediata y eficaz. Asimismo, con el objetivo de tener un canal de comunicación que permita a la ciudadanía enterarse inmediatamente de la activación y desactivación de las alertas, se abrió la cuenta oficial de Alerta AMBER México en las redes sociales Twitter y Facebook.

Aunado a lo anterior, la FEVIMTRA creó el sitio oficial de Alerta AMBER México<sup>10</sup> con el propósito de que las entidades federativas del país se comuniquen y coordinen acciones en el menor tiempo posible para la pronta localización de niñas, niños y adolescentes. Durante el *Segundo Foro Nacional de Enlaces de Alerta AMBER México*, celebrado el 26 y 27 de mayo de 2014, se dio a conocer el lanzamiento de una aplicación móvil que permite a la ciudadanía solicitar atención para la activación de una alerta por telefonía celular.

La operación del Programa ha generado buenas prácticas, tales como:

- Eliminar fronteras de cualquier índole entre las Entidades Federativas en todos los niveles de gobierno, como un obstáculo para la recuperación de niñas, niños y adolescentes.
- Superar las barreras de comunicación, al establecer mecanismos sencillos y al alcance de todas las personas.
- Promover la cultura de denuncia o reporte en las primeras horas.
- Lograr que al momento de contar con un reporte de no localización, se active la alerta y se inicie la difusión masiva de inmediato.

Acciones implementadas por Alerta AMBER México, para simplificar la operación, potencializar los alcances y fortalecer los resultados:

- La Coordinación Nacional del Programa Alerta AMBER México cuenta con un número gratuito 01 800 00 854 00 y el correo electrónico (alertaamber@pgr.gob.mx). En 2014 comenzó la administración de las cuentas oficiales del programa en las redes sociales Facebook y Twitter, a raíz de lo cual la ciudadanía cuenta con canales de información oficiales y directos.

---

<sup>9</sup> Durango, Baja California Sur, Nayarit, Distrito Federal, Morelos, Guerrero, Chiapas, Querétaro, Tlaxcala, Tabasco, Michoacán y Zacatecas.

<sup>10</sup> <http://www.alertaamber.gob.mx/>.

- A partir de mayo de 2014, la ciudadanía puede descargar en sus dispositivos móviles una aplicación que permite realizar una solicitud para la activación de una alerta en tiempo real.
- Al 31 de diciembre de 2014 las 32 entidades federativas operan el Programa Alerta AMBER México; 29 han formalizado su operación y los tres restantes se encuentran en trámite.
- La implementación del Programa con acciones que coadyuvan a la búsqueda en las primeras horas evidencian que la suma de todos los sectores y gobiernos de cualquier nivel, organizaciones de la sociedad civil, academia y empresas ha dado como resultado la construcción de redes para la inmediata localización. Por ejemplo, la incorporación de la CIRT, con sus más de 1.200 afiliadas en todo el país, se sumaron para hacer inmediata y eficaz la posibilidad de localizar a una niña, niño o adolescente.

### **Normalización de los Protocolos de búsqueda policial**

El Proigualdad 2013-2018, alineado al PND, considera entre sus estrategias la de *Garantizar la justicia efectiva, sensible al género con debida diligencia, sin discriminación a mujeres y niñas*, entre sus líneas de acción establece la promoción de la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres y la elaboración de indicadores de impacto, así como la aplicación de protocolos, manuales, criterios ministeriales, servicios periciales y de impartición de justicia con perspectiva de género. De igual manera, la estrategia 2.3 Fortalecer los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de violencia, tiene entre sus líneas de acción *Consolidar la instrumentación de los Protocolos ALBA y Alerta AMBER México y promover un sistema nacional de información sobre personas desaparecidas*.

El Gobierno de México considera necesario seguir trabajando para fortalecer las capacitaciones y homologar todas las acciones y protocolos de búsqueda a nivel nacional.

Ante la necesidad de conformar una política integral de Estado que atienda la investigación y búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas, se dio paso al “Convenio de Colaboración suscrito por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación y el Comité Internacional de la Cruz Roja, que tiene como objetivo trabajar en cuatro ejes: i) armonización legislativa; ii) tecnologías de la información; iii) acompañamiento y gestión de la información; y iv) capacidades forenses y periciales.

Como parte de los trabajos se debe i) coordinar la homologación y fortalecimiento del proceso de recopilación de información de personas desaparecidas a través de las instancias forenses del país; ii) la conformación de un diagnóstico técnico de infraestructura y operatividad de los servicios forenses del país; y iii) la instrumentación y aplicación del “Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense”.

Para lograr la homologación se trabaja en consolidar: i) un Registro Único Nacional basado en el Protocolo de tratamiento e identificación forense Antemortem y Postmortem (AM/PM); ii) la adecuación de los nuevos Formatos para Certificados de Defunción, con el objeto de contar con mayor información en relación a las personas que se encuentran en calidad de desconocidas; y iii) la implementación de

un instrumento estandarizado para la práctica de necropsia de ley, que facilite la investigación de acuerdo con cada caso, a fin de estar en condiciones de emitir un informe médico de calidad.

El proceso de capacitación para la implementación de esta base se inició desde el 17 de febrero de 2014 a través de un programa de capacitación que culminó al finalizar el 2014. Las procuradurías y/o fiscalías del Estado de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y el Distrito Federal han compartido todo este proceso de capacitación con el personal de la PGR. Como parte de dicho programa, se realizaron reuniones con personal de las fiscalías y las procuradurías de las entidades federativas con el objetivo de sensibilizar y presentar la Base AM/PM.

La base contiene información de calidad para alimentar el módulo ante mortem, dicha información se recupera a través de un cuestionario que recopila datos personales muy sensibles (información acerca del familiar entrevistado y de las personas presentes durante la entrevista, datos de contacto de cada una de las personas que estén en disposición de dar o recibir información sobre la persona desaparecida; árbol familiar de la persona que se está buscando; datos personales y de información básica como edad, estado civil, sexo, género, si era migrante y ocupación; información sobre los hechos de la desaparición y la última vez que se le vio; descripción física, incluyendo tatuajes, cicatrices o cualquier seña particular; cualquier hábito que tuviera y que pudiera ayudar a distinguirla de otras personas; registro médico, intervenciones quirúrgicas e información dental; información acerca de ropa, artículos personales y documentos que la persona hubiera probablemente usado o llevado consigo al momento de su desaparición; cualquier copia física de documentos que llevara consigo al momento de su desaparición y documentación visual de la persona reportada como fotos o videos; información de cualquier muestra obtenida de la persona antes de su desaparición como huellas dactilares, obtención de muestras genéticas de sus familiares para la realización de perfiles genético) que nos permitan su localización con vida, lo cual permitirá fortalecer la búsqueda ministerial, así como el cotejo con bases de datos diversas (hospitales, centros de reclusión, redes sociales).

El módulo *post mortem* se alimenta con la información forense de personas fallecidas sin identificar que se recopila mediante el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense, mismo que permitirá cruzar esta información con la información ante mortem que se encuentra registrada en este sistema informático de confronta digital.

La PGR ha entrado en el proceso de operación de la Base de Datos AM/PM alimentando los dos módulos; desde septiembre ha instalado el sistema informático en 150 equipos de sus sedes en el Distrito Federal y se ha estado capacitando al personal que operará la base de datos AM/PM e instalando los requerimientos técnicos (plataforma digital) para que el software opere en todas las Delegaciones de la PGR en las entidades federativas.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia ha tomado diferentes acuerdos relacionados con la implementación y operación de la Base de Datos AM/PM. Asimismo, como parte de las tareas vinculadas con la operación de la Base de Datos AM/PM, se han desplegado 95 laboratorios móviles de la PGR que sirven de apoyo a las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas en sus tareas de investigación, 30 de ellos laboratorios genéticos.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Seguridad y sus órganos administrativos desconcentrados tienen la obligación de apegarse a lo que dispone la Ley General de Víctimas ante casos de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas, siempre en el marco de sus atribuciones, para realizar de oficio, las acciones para la búsqueda de estas personas, según lo dispone el artículo 120. Ello incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los Tratados Internacionales de los que México es Parte.

**B. 33 a) El Comité pide al Estado parte que: a) Armonice las leyes federales y estatales relativas al aborto a fin de eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres que deseen interrumpir un embarazo de forma legal y amplíe también el acceso al aborto legal teniendo en cuenta la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la recomendación general núm. 24 (1999) del Comité;**

En respuesta a la recomendación del Comité, se informa que México es una República Federal en donde las 32 entidades federativas son libres y soberanas en su régimen interior, por lo que cada una define sus programas y políticas públicas, además lleva a cabo su propio proceso legislativo.

México cuenta con un régimen jurídico jerarquizado. La Ley suprema es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que a partir de las reformas de julio de 2011 garantiza la protección de los derechos humanos y establece el principio *pro persona*. A esta Constitución deberán apegarse los demás ordenamientos tanto federales como locales.

El artículo 4º Constitucional en su párrafo segundo establece que “*Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos*”.

El Código Penal Federal, en su Capítulo VI, establece que el “Aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez” y confiere penas, de acuerdo con diversos supuestos, a quien hiciere abortar a una mujer y/o a la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar. Sin embargo, el propio Código Penal Federal determina que no es punible el aborto causado por imprudencia de la mujer embarazada o cuando el embarazo sea resultado de una violación. Asimismo, establece que no se aplicará sanción alguna cuando de no provocarse el aborto la mujer embarazada o el producto corran peligro de muerte a juicio del médico que la asista y oyendo éste el dictamen de otro médico, siempre que esto fuera posible y no sea peligrosa la demora. No obstante, establece sanciones a terceras personas cuando éstas causen un aborto: de 1 a 3 años, con consentimiento de la madre; de 3 a 6 años sin consentimiento de la madre; de 6 a 8 años con violencia.

La Ley General de Población considera que la planificación familiar tiene un carácter prioritario y determina que debe incluirse información y orientación educativa para adolescentes y jóvenes. De igual forma, otorga carácter prioritario a la atención de la transmisión del VIH/SIDA y otras Infecciones de Transmisión Sexual en mujeres embarazadas a fin de evitar la transmisión perinatal. Por otro lado, entre las medidas legales adoptadas recientemente destacan las modificaciones a la Ley General de Salud (LGS) de marzo de 2012, que estipula medidas para la difusión de información en salud en lenguas indígenas, así como del conocimiento de los derechos de personas usuarias en comunidades indígenas.

México cuenta con la *Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993. De los Servicios de Planificación Familiar*, cuyo objeto es "... uniformar los principios, criterios de operación, políticas y estrategias para la prestación de los servicios de planificación familiar en México, de tal manera que dentro de un marco de absoluta libertad y respeto a la decisión de los individuos y posterior a la consejería, basada en la aplicación del enfoque de salud reproductiva, pueda realizarse la selección adecuada, prescripción y aplicación de los métodos anticonceptivos, así como también la identificación, manejo y referencia de los casos de infertilidad y esterilidad, y con ello acceder a mejores condiciones de bienestar individual, familiar y social".

Asimismo, se cuenta con la *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia, familiar, sexual y contra las mujeres* que tiene por objeto "... establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos".

Esta Norma establece que en caso de embarazo por violación, y previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de aborto médico a solicitud de la víctima interesada, en caso de ser menor de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, dispone la obligación de las instituciones públicas de atención médica, de contar con médicos y enfermeras capacitados en procedimientos de aborto médico no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad.

La Ley General de Víctimas considera la obligación del Estado mexicano de atender a las mujeres que sufran violencia sexual y les garantiza el derecho de abortar si hubiere embarazo por violación. Esta Ley reitera los preceptos de la Norma Oficial Mexicana (NOM) 046 sobre "Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, a brindar los servicios de salud sexual, anticoncepción de emergencia e interrupción del embarazo", y elimina el requisito de la denuncia de violación para poder optar por un aborto.

El artículo 35 de la mencionada Ley refiere que "A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de infecciones de transmisión sexual y del Virus de Inmunodeficiencia Humana".

La Ley garantiza que se brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, deberán disponer de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con

un enfoque transversal de género. Por su parte, las entidades federativas, como se indicó, tienen la facultad de legislar sobre las materias que no son exclusivas de la Federación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado la facultad de las entidades federativas de legislar en este ámbito, atendiendo a la distribución de competencias que establece la propia Constitución.

Actualmente, 17 Constituciones estatales protegen la vida desde la concepción<sup>11</sup> y los Códigos Penales de las 32 entidades determinan, de conformidad con el Código Penal Federal, el delito de aborto. No obstante, el Código de cada entidad federativa establece las circunstancias excluyentes de responsabilidad penal tratándose del delito de aborto [Anexo 2. Recomendación 33 a)].

- Para el caso de violación, las 32 entidades consideran esta causal.

La ley considera plazos para la interrupción del embarazo, éste puede realizarse dentro de los 90 días, 12 semanas o tres meses a partir de la gestación o en el caso particular de Oaxaca a partir del hecho punible.

- 29 de las 32 entidades federativas prevén el aborto imprudencial o culposo.
- El aborto terapéutico entendido como el que se practica por indicación facultativa cuando la vida o la salud de la mujer se ve amenazada por la continuación del embarazo o cuando la salud del feto está en peligro a causa de factores congénitos o genéticos, está previsto en 29 entidades federativas, en tanto que Guanajuato, Guerrero y Querétaro no lo incorporan.
- Los Códigos de 15 entidades federativas de 32 establecen como excluyentes de responsabilidad las malformaciones genéticas o congénitas graves del producto. Esta causal es considerada por: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.
- En la legislación de 12 estados se consideran la interrupción por inseminación artificial no consentida: Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.
- El Código Penal del estado de Yucatán es el único que considera como excluyente de responsabilidad las razones económicas, cuando la mujer tenga al menos 3 hijos, en el artículo 393 fracción IV, que a la letra indica: “Artículo 393. El aborto no es sancionable en los siguientes casos: IV. Cuando el aborto obedezca a causas económicas graves y justificadas y siempre que la mujer embarazada tenga ya cuando menos tres hijos ...”
- Por su parte, el Distrito Federal es la única entidad federativa donde no se penaliza la interrupción del embarazo durante las primeras 12 semanas de gestación. Toda vez que en el artículo 144 de su Código Penal establece como definición del aborto “la muerte del producto de la concepción después de la décima segunda semana de gestación. Para los efectos de este Código, el

<sup>11</sup> Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Yucatán. Información tomada de GIRE, [https://www.gire.org.mx/index.php?option=com\\_content%20&view=article&id=%20409&Itemid=1154&lang=es](https://www.gire.org.mx/index.php?option=com_content%20&view=article&id=%20409&Itemid=1154&lang=es).

embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio”.

*Causales de excepción en el tipo penal de aborto en los códigos penales de las entidades federativas*

<i>Causa de excepción</i>	<i>Consideran</i>	<i>No consideran</i>	
	32		
Violación	Realizado dentro de los 90 días, 12 semanas o tres meses a partir de la gestación o en Oaxaca a partir del hecho punible	10 Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz	22 No consideran un plazo
Imprudencial o culposo	29		3 Chiapas, Nuevo León y Tabasco
Terapéutico	29 <sup>12</sup>		3 Guanajuato, Guerrero, Querétaro
Malformaciones genéticas o congénitas graves del producto	15 Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán		17 Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas
Inseminación Artificial no consentida	12 Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz		20 Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas
Por razones económicas, cuando la mujer tenga al menos 3 hijos	1 Yucatán		31 No consideran
Por voluntad de la mujer, durante las primeras 12 semanas del embarazo	1 Distrito Federal		31 No consideran

*Fuente: INMUJERES/DGTPG/DSSV.*

<sup>12</sup> Se considera peligro de muerte y/o grave daño a la salud.

Tal y como se informó al Comité en los 7º y 8º informes consolidados, es importante destacar que el Código Penal del D.F. fue reformado en 2007 para despenalizar el aborto antes de la 12ª semana de gestación (párrafo 170). Para mayor información véase Anexo 3. Recomendación 33 a) en donde se incluye información desagregada por entidad federativa, y los ordenamientos en materia de salud que regulan la forma de proveer los servicios de atención médica.

México reconoce que de conformidad con los mandatos establecidos en la Constitución Política, particularmente en relación con los derechos humanos, el principio *pro persona* y el artículo 4º constitucional, los estándares internacionales en la materia establecidos en tratados internacionales de derechos humanos imponen la necesidad de trabajar para garantizar el derecho de las mujeres a decidir de manera libre e informada sobre el número y el espaciamiento de su descendencia. En este sentido, se reconoce como un importante reto llevar a cabo acciones para armonizar las leyes en materia penal y de salud en los niveles federal y por entidad federativa de conformidad con la reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y los tratados internacionales de los que México es parte.

Por otra parte, entre los esfuerzos que se han realizado para la identificación de temas pendientes en materia legislativa, destaca el *Diagnóstico del Trabajo Legislativo en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres en la Legislatura LXI. Retos y pendientes*, resultado del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), órgano de apoyo del Poder Legislativo. Este estudio considera los compromisos internacionales en materia de derechos de las mujeres y las iniciativas correspondientes al periodo legislativo de la LXI Legislatura que comprende 2009-2012, y permitió identificar los avances y pendientes en relación con las iniciativas de ley que fueron aprobadas y las pendientes, una herramienta de apoyo para la LXII Legislatura que se encarga del trabajo legislativo hasta el año 2015<sup>13</sup>.

**C. 33 b) Informe a los proveedores de servicios médicos y trabajadores sociales que las enmiendas constitucionales locales no han derogado los motivos para interrumpir un embarazo de forma legal y les comuniquen también las responsabilidades que les incumben;**

En diciembre de 2013, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CENEGySR) de la Secretaría de Salud difundió entre los titulares en las entidades federativas el documento de Observaciones finales del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) a los 7º y 8º Informes consolidados del Estado mexicano sobre el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), retomando la reforma al Artículo 1º de la Constitución Mexicana, en tanto que la interpretación de las normas relativas a derechos humanos debe realizarse con base en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. En concreto, se hizo referencia a los Artículos 11 y 12 de la CEDAW que abordan el compromiso de adoptar las medidas necesarias para asegurar el derecho a la protección de la salud y asegurar, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, el acceso a los servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación familiar.

<sup>13</sup> La versión virtual se encuentra disponible:  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/05\\_centro\\_de\\_estudios\\_para\\_el\\_adelanto\\_de\\_las\\_mujeres\\_y\\_la\\_equidad\\_de\\_genero/01a\\_que\\_hacemos/00b\\_publicaciones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/01a_que_hacemos/00b_publicaciones).

Asimismo, la Secretaría de Salud les informó sobre la obligatoriedad que tienen los proveedores de servicios médicos de garantizar la aplicación de la *NOM-046-SSA2-2005 Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*<sup>14</sup> en las entidades federativas respecto de la anticoncepción de emergencia, la profilaxis y el aborto médico de conformidad con el marco normativo estatal. Esta norma tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes estén involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos. Ese mismo comunicado se reiteró en julio de 2014 a los titulares estatales de salud.

### **Capacitación y sensibilización**

De julio de 2012 a diciembre de 2014 la Secretaría de Salud (SSA) en colaboración con las Secretarías Estatales de Salud capacitó a 8,575 médicos de instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud sobre la NOM 046 para la detección y atención de la violencia familiar y de género, en la que se incluye la profilaxis para la prevención del embarazo en caso de violación, las infecciones de transmisión sexual y la realización del aborto médico en caso requerido.

Asimismo, en septiembre de 2013, la SS a través del CNEGSR realizó el Seminario Internacional de Perspectiva de Igualdad de Género en Salud con la participación de 62 ponentes especialistas en 11 mesas temáticas y tres conferencias magistrales, dirigido a 200 profesionales y estudiantes de carreras de salud, en el que entre otros temas, se abordaron temas de salud y derechos sexuales y reproductivos.

---

<sup>14</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5087256&fecha=16/04/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087256&fecha=16/04/2009).