

REPORTE



A MECANISMOS INTERNACIONALES

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA
DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

(CEDAW)



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

CIUDAD DE MÉXICO, A 02 DE OCTUBRE DE 2017

Reporte que presenta la CDHDF sobre la situación de las mujeres en la Ciudad de México al Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el marco de la Novena Comparecencia del Estado mexicano¹

De cara a la Novena Comparecencia del Estado mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en un esfuerzo por revisar los avances y retos en materia de derechos humanos de las mujeres y las niñas en la Ciudad de México (CDMX), efectuó un análisis sobre los principales ámbitos de preocupación y recomendaciones con base en las observaciones finales emitidas por este Comité en 2012.

Este reporte presenta, de manera sintética, los principales hallazgos en el proceso de investigación realizado por la CDHDF; en el cual, se retomó la información generada por este Organismo Autónomo, así como otras investigaciones e informes generados por la academia y organizaciones de la sociedad civil (OSC) e información que diversas dependencias gubernamentales proporcionaron sobre las acciones implementadas entre 2012 y 2016 en la Ciudad.² Con este análisis se pretende contribuir a visibilizar las brechas de desigualdad de género en distintos ámbitos.

Los derechos humanos de las mujeres en la Ciudad de México desde la labor de la CDHDF

En el periodo de 2013-2016, la CDHDF brindó un total de 133,693 servicios de defensa, prevención y protección de los derechos humanos, en los que aparecen un total de 72,150 mujeres agraviadas, lo que representa 46.1% del total de las personas agraviadas (156,520). Respecto a los servicios de orientación, la Comisión proporcionó un total de 74,554, de los cuales el 50.6% del total de personas agraviadas eran mujeres. Por otra parte, se proporcionaron 59,139 servicios de protección a personas, de las cuales 41.2% fueron mujeres; en la mayoría de los casos, los servicios corresponden a la presentación o investigación de una queja, o emisión de medidas de protección.

Se destaca que fueron mujeres quienes principalmente presentaron estas denuncias como peticionarias; por lo cual, figuran como tal en el 53.9% de las quejas. En aquellas que fueron presuntamente violatorias, los derechos humanos más mencionados por las agraviadas fueron: el derecho a la seguridad jurídica (19.7%); el derecho al trabajo (9.7%); los derechos de las personas privadas de su libertad (9.2%); el derecho a la integridad personal (6.1%); los derechos de las niñas y niños (5.7%); el derecho al debido proceso y garantías judiciales (5.5%) y el derecho a la salud (5.45%). Estas violaciones fueron cometidas principalmente por la actuación u omisión de instituciones

¹ La versión completa del informe puede consultarse en: <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Anual-2016-vol4-Mujeres.pdf>

² Para contribuir al análisis y avanzar en las propuestas en materia de derechos humanos de las mujeres, desde 2005 la CDHDF publica un informe anual temático que profundiza ciertas problemáticas relacionadas con el ejercicio de los derechos de las mujeres en la CDMX.

adscritas al Gobierno de la Ciudad de México con el 81.8%, seguidas en menor medida por las delegaciones o personal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF). Cabe mencionar que las instituciones de procuración de justicia y seguridad son quienes concentran la mayoría de las menciones.

Los hechos antes mencionados fueron presuntamente cometidos principalmente en las delegaciones Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. En relación con las causales de conclusión de los tipos de violación encontrados en las quejas registradas del 2013-2016, la mayoría fue por solución durante el trámite (48%); no obstante, otras causales fueron falta de elementos suficientes (30%) y falta de interés (8.9%).

Derivado de las investigaciones realizadas, la CDHDF emitió 12 recomendaciones³ de 2012 a 2016 vinculadas con violaciones a los derechos humanos de las mujeres. En el 75% de las recomendaciones se calificaron violaciones que inciden en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y, en el 58.3% de los instrumentos, se calificaron violaciones al derecho a la integridad personal incluyendo la tortura.

Los principales obstáculos que se presentan en el cumplimiento de las recomendaciones han sido en materia de otorgamiento de indemnización a las víctimas (cuatro de las 11 recomendaciones), así como en la realización de programas de capacitación en las instituciones involucradas o, en su caso, en la concreción de éstos y la falta de documentación que permita dar cuenta de las acciones que se llevaron a cabo al respecto (cuatro de las 11 recomendaciones).

Es así que, derivado de la labor de la CDHDF, de 2013 a 2016 se han identificado 11 temas de particular preocupación en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en la Ciudad de México; estas temáticas son:

- *Seguridad Jurídica.* Se presentaron 5,750 agraviadas, principalmente por la presunta obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.
- *Integridad, libertad y seguridad personales, y violaciones graves a derechos humanos.* Sobre éste, se encontró que 1,779 fueron agraviadas en su integridad personal; 859 en su libertad y seguridad personales, y dentro de violaciones graves, prevalecieron la desaparición forzada (59), derecho a la vida (52) y trata de personas o explotación (16).
- *Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.* 832 resultaron afectadas por la omisión de la autoridad para prestar auxilio cuando sucede violencia en centros escolares o de trabajo, o cuando hay maltrato físico, verbal psicoemocional y sexual.

³ De las cuales dos fueron aceptadas parcialmente (4/2013 y 15/2013) y diez fueron aceptadas de manera integral (9/2012, 14/2012, 15/2012, 5/2014, 6/2014, 14/2014, 3/2015, 6/2016, 9/2016 y 16/2016). Conviene precisar que sólo una autoridad ha cumplido totalmente con los puntos recomendatorios que se le dirigieron.

- *Derecho a la honra y a la dignidad.* De 505 agraviadas, el 89.5% denunció presuntas injerencias arbitrarias o ataques a la dignidad y a la honra.
- *Derecho de igualdad ante la ley y no discriminación.* Se presentaron 188 agraviadas por acciones perpetradas por agentes del Estado o particulares, con la tolerancia del mismo, encaminadas a discriminar, estereotipar o negar, obstaculizar, injerir arbitrariamente en la igualdad sustantiva, de oportunidades o ante la ley.
- *Acceso a la justicia.* Se registraron 1,593 agraviadas respecto al derecho al debido proceso y garantías judiciales, y 376 al derecho a una adecuada protección judicial; no obstante, también se presentaron violaciones a los derechos de la víctima. De igual forma, se acreditó en un instrumento recomendatorio violación al derecho al acceso a la justicia por el incumplimiento de la autoridad de realizar investigaciones diligentes con perspectiva de género.
- *Derecho a la salud y violencia obstétrica.* Acciones u omisiones de la autoridad generaron quejas por afectaciones al derecho a la salud, especialmente en la atención médica, información y acceso a servicios médicos de las mujeres. En las Recomendaciones⁴ se señaló que el sector salud ha generado conductas sistemáticas que impactan gravemente en la vida privada, autonomía personal, autonomía reproductiva, derecho a la información, derechos sexuales y derechos reproductivos; resultando algunas veces en daños irreparables.
- *Violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.* En ésta, se encontraron 2,827 agravios donde se vulneró principalmente el derecho al trabajo,⁵ al ambiente laboral sano y las prestaciones, en conexidad con violencia, discriminación, estereotipos y servidumbre o esclavitud.
- *Violencia en el espacio público.* Se evidencian intimidaciones, agresiones verbales e incluso violaciones sexuales, principalmente ocurridas en la calle o en el transporte público; no obstante, también se presentan abusos u omisiones por parte de las autoridades para prevenir, investigar y sancionar estos actos.
- *Nivel de vida adecuado y vulneración a los DESCAs de las mujeres.* Se contabilizaron 672 agraviadas respecto al derecho al agua, 247 al derecho a la vivienda, 347 al derecho a un nivel de vida adecuado y 131 al derecho a un medio ambiente sano; así como diversos casos vinculados al derecho a la protección de la familia, al reconocimiento y respeto a la diversidad e identidad cultural, y al acceso o difusión a la cultura.

⁴ Recomendaciones 9/2006, 13/2006, 2/2009, 7/2011, 15/2011, 15/2013 y 7/2017.

⁵ En el rubro del derecho al trabajo, con el fin de visibilizar de manera integral la situación laboral, se agruparon las menciones de los siguientes derechos: derecho al trabajo decente, derecho a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, derecho a transitar al trabajo formal, derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral, no discriminación e igualdad en el trabajo, seguridad social con equidad, capacitación, libertad sindical, trabajo forzoso, y acceso a la justicia en las relaciones de trabajo.

- *Vulneración a los derechos civiles y políticos de las mujeres.* La totalidad de los agravios fueron por la obstaculización, restricción, negativa o injerencias arbitrarias en la participación ciudadana. También se identificó el acoso y/o la violencia política que padecen algunas mujeres candidatas a puestos públicos.⁶

Por otra parte, resulta necesario apuntar que, a través de la investigación de las quejas y de la interlocución con mujeres y personas expertas, esta Comisión ha evidenciado que las mujeres en la Ciudad de México aún son víctimas de discriminación múltiple e interseccional; es decir, son discriminadas por ser mujeres y por pertenecer a algún grupo de población, como son: niñas y adolescentes; mujeres mayores; mujeres con discapacidad; mujeres indígenas; mujeres afrodescendientes; mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión; mujeres defensoras de derechos humanos; mujeres de la población LGBTI; mujeres en situación de calle; mujeres migrantes, etc. Lo anterior no obstante la existencia de leyes, lineamientos y políticas públicas en la materia.

Conclusiones

A partir de la documentación de violaciones a derechos humanos de las mujeres y del análisis de las quejas y recomendaciones hechas por la CDHDF, así como de la vinculación con distintas organizaciones e instancias públicas, podemos identificar que en el contexto de las mujeres en la Ciudad de México destaca lo siguiente:

- *Seguridad pública.* Se cuenta con pocos avances en la lucha contra la delincuencia organizada, la cual ha tenido impactos adversos en la sociedad y, particularmente, en las mujeres. Aunque autoridades realizan capacitaciones a su personal, algunas organizaciones de la sociedad civil han continuado documentando casos de tortura sexual hacia las mujeres por parte de agentes del Estado.⁷
- *Acceso a la justicia.* El sistema de justicia presenta importantes retos para incorporar la perspectiva de género y para tomar en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en procedimientos judiciales. Lo anterior no obstante los instrumentos normativos existentes.⁸
- *Capacitación y códigos de conducta.* Aun cuando las dependencias reciben capacitación sobre perspectiva de género, la CDHDF observó mediante su análisis de solicitudes de información a las autoridades competentes que no hay indicadores para medir su efectividad.⁹ Para medir la efectividad de éstas, sería importante contar con programas institucionales de capacitación

⁶ CDHDF, Boletín núm. 115/2016.

⁷ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et al., *Tortura sexual en México. Contexto, prácticas e impactos*, México, Centro Prodh, 2015.

⁸ CDHDF. Informe Anual 2016. *La Ciudad de México de cara a la novena comparecencia ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Volumen IV.* México, 2017, p. 247.

⁹ *Ibidem*, pp. 257 y 258.

permanente y sistemática, encaminados a instaurar sistemas profesionales de carrera en todas las dependencias de la Ciudad de México que permitan mostrar resultados y dar seguimiento a dichos programas. Respecto a los códigos de conducta, sólo tres autoridades¹⁰ cuentan con códigos de conducta sobre el tema; se considera importante que éstos incluyan un apartado acerca del hostigamiento y acoso sexual contra las mujeres.

- *Sistemas de bases de datos e información.* Esta temática representa un reto en diversas instancias locales y nacionales debido a la carencia de información estadística actualizada y desagregada por sexo, edad y otras variables, y la falta de bases de datos que permitan realizar un análisis particular de las diferentes manifestaciones de la violencia que enfrentan las mujeres y las niñas. En ese sentido, existen retos respecto a la actualización del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), que tendría que ser alimentado por las autoridades que conforman el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres. Asimismo, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres no ha logrado concretar un seguimiento puntual a su política nacional en la materia; por lo que se propone generar indicadores de resultados, de impacto y de seguimiento de las políticas públicas implementadas.
- *Armonización legislativa.* La visión familista y paternalista del derecho no han sido eliminadas por completo de la legislación, tampoco se han derogado las disposiciones discriminatorias contra las mujeres y las niñas, de conformidad con el artículo 2 inciso g de la Convención. Esto a pesar de que se observa un gran avance que detonó a partir de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, desde la cual se ha buscado la transversalización de la perspectiva de género, así como integrar el principio de no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres en la normatividad local. Muestra de ello es la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), donde se reconocen estos principios; sin embargo, ésta ha sido impugnada por la Procuraduría General de la República en algunos de sus artículos referentes a los derechos humanos de las mujeres.
- *Vida libre de violencia.* En la CDMX se ha avanzado en la implementación del mecanismo de seguimiento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Empero, se identificaron debilidades importantes en el registro de información sobre los casos de violencia contra la mujer; por ejemplo, la falta de coordinación interinstitucional entre las autoridades locales y federales para la actualización de los registros nacionales. Pues no se cuenta hasta el día de hoy con el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En consecuencia, existen dificultades para la integración de un diagnóstico actualizado y veraz que permita la formulación de políticas públicas. Asimismo, la falta de presupuesto suficiente y específico, aunado a la poca

¹⁰ Dichas autoridades son: Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, Procuraduría General de Justicia y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

transparencia, continúa representando una problemática para la eficaz implementación de estos mecanismos.¹¹

- *Órdenes de protección y alertas de violencia género contra las mujeres (AVGM)*. Éstas presentan grandes deficiencias a nivel nacional; en la CDMX, no se ha emitido ninguna declaratoria de AVGM.¹² El delito de feminicidio se encuentra tipificado y existe el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Feminicidio; mismo que no es aplicado con la debida diligencia, como se documentó en la Recomendación CDHDF 04/2017. Es preciso subrayar que tampoco se cuenta con un diagnóstico local oficial del número de casos de feminicidio.
- *Desaparición y extravío*. En México a pesar de contar con la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas,¹³ su falta de reglamentación, junto con el uso de términos imprecisos, ha impedido que se cuente con una base de datos adecuada para conocer la magnitud del fenómeno.
- *Trata de personas*. En materia de prevención, atención y eliminación de la trata de personas existen pocos avances a nivel nacional y local, urgiendo la armonización legislativa para la protección eficaz de las víctimas. A nivel nacional, se han evidenciado muchas carencias en torno al tema, como la falta de un sistema de información estadística eficiente (mismo problema que se presenta en la CDMX). Asimismo, no cuenta con un diagnóstico local sobre la problemática ni con una política pública al respecto, como lo reflejan las 16 quejas recibidas por esta Comisión entre 2013 y 2016, así como la recomendación 9/2012.
- *Participación política*. La CDMX ha armonizado su marco jurídico¹⁴ electoral con el federal que tuvo su reforma en 2015 para establecer la paridad del 50-50, para lo que tiene contemplado acciones para eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres, y se ha incrementado el presupuesto para dicho fin; sin embargo, hace falta información sobre el gasto ejercido. Resulta necesario fortalecer e impulsar la participación ciudadana y académica especializada, así como la consulta y las estrategias que hagan frente a las resistencias culturales, sociales e institucionales respecto a la representación política de las mujeres.
- *Defensoras de derechos humanos*. A pesar que desde 2012 se cuenta con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Mecanismo, y en la Ciudad de México se tenga la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal desde agosto de 2015, este grupo sigue siendo atacado por sus actividades de forma recurrente, factor que se agudiza por razón de

¹¹ Op. cit., nota 8, p. 249.

¹² Cabe señalar que no han sido abordados los obstáculos que limitan las activación del Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, ni su análisis por agravio comparado como lo menciona la normatividad vigente.

¹³ Bajo el mandato de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), el registro existe, a nivel local, a través de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

¹⁴ La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) contempla la paridad de género en todos los cargos de representación y cargo público de los tres poderes de gobierno; incluso incorpora la nulidad de acreditarse la violencia política de género.

género. Además que a la fecha ese mecanismo no se ha instalado y el perfil de la responsable por parte de la Secretaría de Gobierno no cumple las necesidades requeridas para esa responsabilidad. La CPCM establece el derecho a defender los derechos humanos y las obligaciones a las autoridades para facilitar su ejercicio, por lo que se requerirá que la legislación secundaria se adapte a ésta.

- *Trabajo y empleo.* Aunque existen programas de capacitación en oficios no tradicionales para mujeres, hacen falta acciones dirigidas a las adolescentes para elegir ámbitos de estudio y profesiones no tradicionales; acciones que deben ser acompañadas de difusión y seguimiento, así como contar con diagnósticos para evaluar los obstáculos. Se identificó que la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), el Inmujeres CDMX y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) desarrollan capacitación sobre el tema; no obstante, existen aún recomendaciones para el mejoramiento de sus programas. Situación que se remarca al observar las condiciones de desigualdad en el trabajo a las que se enfrentan las mujeres, como evidencia esta Comisión con las recomendaciones 14/2012, 6/2014 y 16/2016¹⁵, emitidas de 2012 a 2016. Si bien la emisión del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción al Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal es un gran avance, aún se siguen presentando y documentando casos de violencia institucional contra las mujeres. Finalmente, en este tema, un gran reto aún por resolver lo representa el sector informal, requiriendo el diseño de políticas públicas para trabajar sobre este tema.
- *Salud.* Resalta la necesidad de fortalecer los programas de salud con mayores recursos presupuestales, como se advierte en las quejas recibidas por esta Comisión por afectaciones al derecho a la salud de las mujeres. En el caso específico de salud sexual y salud reproductiva, a pesar de las campañas de salud dirigidas principalmente a adolescentes, se debe trabajar en programas de salud partiendo del reconocimiento de los derechos sexuales y derechos reproductivos y avanzar en la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo.¹⁶ Esta Comisión ha emitido cuatro recomendaciones sobre violencia institucional y obstétrica, por lo cual sigue siendo un tema a trabajar; por ello se considera importante que se cumplan con los puntos recomendatorios emitidos por la CDHDF. En materia de interrupción legal del embarazo,¹⁷ aún faltan adecuaciones¹⁸ para atender a todas las mujeres solicitantes en la CDMX.
- *Mujeres indígenas y mujeres rurales.* Se pudo observar la existencia de algunos programas dirigidos a estas poblaciones; sin embargo, el reto sigue siendo medir los impactos de los

¹⁵ En dichas Recomendaciones se evidenciaron violaciones al derecho a una vida libre de violencia.

¹⁶ De acuerdo con la Comisión Nacional de la Población (Conapo) la media nacional de embarazos adolescentes, es de 52 por cada mil mujeres; esta cifra sigue muy por encima de países integrantes de la OCDE que es de 22 por cada mil.

¹⁷ En la Ciudad de México 2015, se practicaron un total de 17,816 procedimientos de interrupción del embarazo, de los cuales 1,506 se realizaron a mujeres menores de 18 años de edad. Véase en CDHDF. *Informe anual 2015. Situación de los derechos humanos de las mujeres. Embarazo en adolescentes y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en la Ciudad de México, op. cit.*, nota 8, p. 84.

¹⁸ Entre ellas, la eliminación de los argumentos que las mujeres deben exponer como condición para la interrupción o algunos obstáculos para adolescentes, previstos en el Manual de procedimientos para la interrupción legal del embarazo en las unidades médicas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México.

mismos y eliminar la discriminación en su contra. A pesar de que la CPCM reconoció los derechos de esta población, el derecho de acceso y tenencia de la tierra, en particular de las mujeres, sigue siendo un punto a desarrollar. En cuanto a la participación política, las acciones encaminadas a atender este problema han sido diversas; sin embargo, aún no se cuenta con información para la evaluación de resultados. Esta Comisión ha recibido quejas por presuntas violaciones a derechos de mujeres indígenas, como la restricción de la práctica de la lengua, tradiciones y costumbres, la restricción a la autonomía de gobierno, la ausencia de intérpretes y de acompañamiento especializado en la defensoría de oficio, así como la carencia de mecanismos de consulta. Por lo cual, se deben sumar esfuerzos para que las problemáticas sean atendidas.

- *Trabajo de cuidado.* Las mujeres siguen siendo quienes dedican mayor tiempo a actividades domésticas y de cuidado no remunerado, además de desarrollar actividades remuneradas. En la ciudad se han impulsado políticas para conciliar la vida personal, familiar y laboral; mismas que no han podido ser evaluadas. Aunado a lo anterior, sigue pendiente una legislación sobre paternidad responsable, ya que, si bien hay medidas al respecto, éstas aún son insuficientes. De la misma manera, aunque existe un registro de deudores alimentarios morosos, no hay información disponible sobre éste y su actualización. Finalmente, se debe promover e impulsar la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos vinculados a los derechos de las mujeres.¹⁹

Por último, esta Comisión reitera la especial preocupación por los pocos avances respecto a la obligación del Estado mexicano de contar con información sobre los resultados e impactos generados a partir de las políticas públicas implementadas desde su última comparecencia en 2012. Pues aún existen limitaciones metodológicas que impiden contar con información oficial actualizada de todos los órganos de gobierno federal y local de la CDMX. Por tanto, resulta necesaria la construcción de una agenda local que retome los compromisos que derivan de la CEDAW para la implementación de recomendaciones y el fortalecimiento de la vinculación interinstitucional para garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

¹⁹ En particular, promover y exhortar al gobierno federal a que reconozca la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada y a ratificar los Convenios 156 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros. De igual manera, es necesario impulsar la armonización de la legislación con las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes.



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

www.cd hdf.org.mx

