



#8A
¡Aborto legal
tod
pa

INFORME ANUAL 2019

Volumen II

La atención de los casos de violencia contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia en la Ciudad de México



Directorio

PRESIDENTA

Nashieli Ramírez Hernández

CONSEJO

Alejandro Brito Lemus

Manuel Jorge Carreón Perea

Tania Espinosa Sánchez

Aidé García Hernández

Juan Luis Gómez Jardón

Ileana Hidalgo Rioja

Christian José Rojas Rojas

Genoveva Roldán Dávila

Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA EJECUTIVA

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Juan Carlos Arjona Estévez

Segunda Iván García Gárate

Tercera Zamir Andrés Fajardo Morales

Cuarta Ruth Zenteno López*

Quinta Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Atención Integral

Nuriney Mendoza Aguilar

Jurídica

Yolanda Ramírez Hernández

Administración

Gerardo Sauri Suárez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Delegaciones y Enlace Legislativo

Mauricio Augusto Calcaneo Monts

Promoción y Agendas en Derechos Humanos

Brisa Maya Solís Ventura

Seguimiento

María Luisa del Pilar García Hernández

Educación en Derechos Humanos

Palmira Silva Culebro

Investigación e Información en Derechos Humanos

Domitille Marie Delaplace

* Persona encargada del despacho.



INFORME ANUAL 2019

Volumen II

La atención de los casos de violencia contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia en la Ciudad de México



DIRECCIÓN DE CONTENIDOS: Fabiola de Lachica Huerta.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Osiris Edith Marín Carrera.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: David Adrián García Bernal, Cesia Azul Ramírez Salazar, Viridiana Hernández Gómez y Elizabeth Abril Díaz Envila.

REVISIÓN DE DOCUMENTO: Margarita Castilla Peón

DIRECCIÓN EDITORIAL: Domitille Marie Delaplace

CUIDADO DE LA EDICIÓN, CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Karina Rosalía Flores Hernández y Karen Trejo Flores.

DISEÑO Y FORMACIÓN: Lili Elizabeth Montealegre Díaz.

FOTOGRAFÍAS: Sonia Blanquel Díaz, Alejandro Cuevas Romo, Ernesto Gómez Ruiz y Antonio Vázquez Hernández.

APOYO EDITORIAL: Karen Trejo Flores y María Elena Barro Farías.

Primera edición, 2020

D. R. © 2020, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,

demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cdhcm.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice

Presentación	5
I. Introducción	8
La violencia contra las mujeres y la procuración de justicia en la Ciudad de México	12
1. Violencia contra las mujeres ¿qué es y cómo se ejerce?	12
2. Contexto generalizado de violencia contra las mujeres en la Ciudad de México	14
3. Proceso de procuración de justicia	20
4. Procuración de justicia para mujeres víctimas de violencia	27
Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la materia	32
1. Recomendaciones	32
2. Quejas	38
II. Problemáticas de casos de violencia contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia	40
Principales tipos de violaciones identificadas	43
1. Negativa de investigar diligentemente	43
2. Negativa, restricción u obstaculización de asesoría como víctima de un delito	49
3. Negativa, obstaculización o negligencia en la protección	53
4. Negativa, restricción u obstaculización a informar del procedimiento penal	55
5. Negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa	58
6. Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable .	61
7. Retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa	63
8. Negativa, restricción u obstaculización para hacer comparecer a la persona probable responsable	64

III. Consideraciones finales y propuestas	66
Anexo. Estándar	74





Presentación

El 2019 se caracterizó por ser un año de amplia movilización social por parte de grupos feministas y personas defensoras de derechos humanos que reclamaron el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

A través de movilizaciones, posicionamientos y denuncias en redes sociales, las mujeres alertaron y exigieron justicia ante el aumento y la exacerbación de los diferentes tipos y modalidades de agresiones que les afectan y que ocurren a lo largo del país.

Debido a este contexto, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) emitió diversas Recomendaciones en las que documentó casos de mujeres que sufrieron violencia, y en los que un gran número de estas víctimas fueron violentadas nuevamente durante el proceso de impartición de justicia.

Aunado a los instrumentos recomendatorios enviados a la autoridad, se integró el *Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México* que, a partir de un análisis de los expedientes de quejas de 2010-2018, muestra casos donde se narran las historias de mujeres víctimas de violencia física, emocional, sexual y hasta feminicida, ocurrida en sus ámbitos familiar, comunitario y docente, y la violencia institucional vivida por ellas o sus familiares en la búsqueda de justicia.

Las acciones anteriores no son ni serán suficientes para acabar con esta compleja problemática anclada en el actuar de diversas personas operadoras de justicia, quienes revictimizan a las mujeres que intentan salir de la situación en que viven a través del cumplimiento de la ley. Esto promueve un círculo de violencia e impunidad que no sólo desincentiva la denuncia, sino que perpetúa la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, de la cual deriva la violencia contra éstas.



El presente volumen sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres –que forma parte del informe anual de actividades de esta Comisión– busca visibilizar esta compleja problemática del proceso de revictimización que de manera cotidiana viven muchas mujeres en la capital del país.

El documento se centra en revisar los casos que la CDHCM atendió durante 2019, en particular aquellos en los que se identifica a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (hoy Fiscalía) como la autoridad responsable, ya que de ella depende en gran medida la debida atención y sanción de los hechos, al ser la instancia de primer contacto a la que acuden las mujeres cuando denuncian. En el que es claro que si su actuar falla, se obstaculiza el acceso a la justicia.

Así, este informe es una acción más que implementa la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en su compromiso y obligación de velar porque el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se vuelva una realidad, con la exigencia de que el proceso de procuración de justicia funcione adecuada y eficazmente. Es decir, se busca avanzar un paso más para que las mujeres se sientan seguras al habitar y/o transitar esta ciudad, y al saber que si enfrentan algún tipo de agresión podrán acceder a la justicia.

Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.





I. Introducción

El año 2019 ha estado marcado por movilizaciones de mujeres que a lo largo del continente americano demandan el respeto a sus derechos. Las exigencias del movimiento #Metoo en Estados Unidos, surgido en 2017,¹ y las protestas de la Marea verde a favor del aborto en Argentina, en 2018, han tenido eco y permeado el contexto mexicano.

En México, las movilizaciones de mujeres tuvieron mayoritariamente el objetivo de denunciar la violencia de género que se vive en el país. Destaca la marcha del 17 de agosto de 2019, convocada a través del movimiento #NoMeCuidanMeViolan, al darse a conocer dos casos de presuntas violaciones por parte de policías. Meses después, el 25 de noviembre, la marcha del Día internacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres tuvo por lema “Ni una menos”, con el cual se protestó frente al aumento en el número de feminicidios. Ante este contexto de violencia generalizada, las mujeres se han manifestado por ser víctimas de múltiples formas de violencia.

Por lo anterior, el presente informe pretende dar cuenta de la situación de los derechos humanos de las mujeres en la Ciudad de México a la luz del proceso de procuración de justicia.

Las mujeres tienen derecho a vivir libres de violencia, tal derecho ha sido reconocido a nivel internacional, nacional y local, y el Estado mexicano está obligado a establecer las medidas necesarias, oportunas y pertinentes para garantizar su goce y plena realización. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos de las autoridades capitalinas para cumplir con sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres, persiste un contexto de violencia generalizada en contra de este grupo de población, que además se presenta en diversas modalidades y ámbitos de sus vidas.

¹ El lema “Me Too” fue utilizado tiempo antes por la activista afroamericana Tarana Burke y, posteriormente, popularizado por la actriz Alyssa Milano, para demostrar la naturaleza extendida del acoso sexual.



Cuando no se garantiza el derecho a vivir una vida libre de violencia, las mujeres tienen derecho a acceder a la justicia, verdad y reparación del daño. Eso quiere decir que las instituciones están obligadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los actos que atenten contra sus derechos. Para ello, en la Ciudad de México se ha configurado un andamiaje normativo e institucional de procuración de justicia con perspectiva de género. Sin embargo, a pesar de contar con las herramientas legislativas e institucionales, persiste la violencia de género por acciones u omisiones de las autoridades encargadas de garantizar el acceso a la justicia.

En 2019, de las 23 recomendaciones emitidas por esta Comisión, 14 fueron dirigidas a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México² (PGJCDMX) por violación a los derechos humanos. Específicamente, seis de ellas involucran violencia contra las mujeres y coincide con violencia en el acceso a la justicia, que fue atribuida a dicha Procuraduría.

Con el objetivo de dar cuenta de este fenómeno, en 2019 la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) realizó el *Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México*,³ en el que, a partir de un análisis de los expedientes de quejas de 2010 a 2018, se identificaron patrones y comportamientos discriminatorios en la actuación de la autoridad encargada de la procuración de justicia, lo que impidió y obstaculizó la prevención, atención y sanción de actos de violencia cometidos contra mujeres.

Este informe se basa en las narraciones de hechos presentadas ante la Comisión en agravio de mujeres víctimas de violencia de género. En estas narraciones se indica el tipo de violencia, la modalidad de ésta, y las acciones y omisiones cometidas por las autoridades, las cuales terminaron provocando violencia institucional.

Reconociendo que la situación es apremiante, la CDHCM detectó la necesidad de continuar con el análisis de la violencia institucional que se presenta en la investigación de los casos de violencia contra las mujeres. Así, el volumen II del *Informe anual 2019*, correspondiente a la situación de los derechos de las mujeres en la capital del país –cuya realización se establece en el artículo 12, fracción XVI, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México–,⁴ se dedica a revisar la violencia que afecta a las mujeres en el proceso de procuración

² En este informe se hace referencia a la PGJCDMX porque los hechos analizados tuvieron verificativo en 2019, sin dejar de considerar que, a partir del 10 de enero de 2020, esta autoridad transitó a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX).

³ Véase Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México*, México, CDHCM, 2019, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Informe_violencia_de_genero.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2020.

⁴ Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de julio de 2019.



de justicia, en particular la que ejercen las personas servidoras públicas pertenecientes a la PGJCDMX,⁵ hoy la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.⁶

Con este estudio se pretende identificar, a través de la revisión de las quejas investigadas y recomendaciones emitidas en 2019, aquellas prácticas recurrentes en la PGJCDMX que vulneran los derechos de las mujeres y que son clave para señalar si se ejerce violencia institucional. Esta revisión permite identificar el tipo de violaciones que de manera más recurrente se atribuyen a la PGJCDMX en el proceso de procuración de justicia, así como las obligaciones que esta autoridad tiene frente al derecho al acceso a la justicia, y las propuestas que se recomienda implementen las autoridades competentes. El análisis se fortalece con boletines, notas periodísticas y otras fuentes de información que fueron revisadas a la luz de la situación de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género en el proceso de procuración de justicia en la ciudad capital.

⁵ Si bien la Comisión en diversas Recomendaciones ha evidenciado casos de violencia institucional contra mujeres que denuncian algún delito o que son detenidas como presuntas responsables de algún delito, quienes además son violentadas en distintos niveles por las autoridades responsables de la investigación de los casos, este informe se enfoca a revisar únicamente los casos de violencia institucional contra mujeres víctimas de violencia de género que acuden a denunciar y buscar justicia.

⁶ Es importante considerar que la PGJCDMX inició en 2019 el proceso de transición para convertirse en fiscalía, es decir, pasó a ser un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tal como lo establece la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 44, apartado A, numeral 1.

Este cambio de procuraduría a fiscalía completó la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, dejando atrás el inquisitivo; véase Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, *De la Procuraduría General a la Fiscalía General de la Nación y de la Ciudad de México. Comparativo*, s. f., disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-9e45e634cf09fc70091514efd485e708.pdf>>, página consultada el 6 de enero de 2020.

De esta manera, con la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia local –en vigor desde el 10 de enero de 2020– se establece “un modelo de combate a la corrupción, atención en derechos humanos, resultados en delitos complejos, así como el mejoramiento en la infraestructura y capacitación de personal”; véase Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 24 de diciembre de 2019.

Por otro lado a través de estos cambios “se prevé la diversificación de canales de recepción de denuncias, querrelas y reducción de tiempos de atención; además del despliegue territorial estratégico, segmentación de casos, impulso de la justicia restaurativa para atender delitos de bajo impacto, así como la profesionalización de la gestión institucional y control interno”; véase Congreso de la Ciudad de México, “El Congreso capitalino hizo la Declaratoria de entrada en vigor de la autonomía de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX”, 15 de diciembre de 2019, disponible <<https://www.congresocdmx.gob.mx/el-congreso-capitalino-hizo-la-declaratoria-de-entrada-en-vigor-de-la-autonomia-de-la-fiscalia-general-de-justicia-de-la-cdmx/>>, página consultada el 6 de enero de 2020.



La violencia contra las mujeres y la procuración de justicia en la Ciudad de México

1. Violencia contra las mujeres, ¿qué es y cómo se ejerce?

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México define a la violencia contra las mujeres como:

Toda acción u omisión que, basada en su género y derivada del uso y/o abuso del poder, tenga por objeto o resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual o la muerte a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, que limite su acceso a una vida libre de violencia.⁷

Esta norma desglosa nueve tipos de violencia y 10 modalidades en las que se manifiesta la violencia que afecta a las mujeres, tal como se sintetiza en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.1 Tipos y modalidades de violencia contra las mujeres reconocidas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México

Tipos de violencia contra las mujeres	Modalidades de violencia contra las mujeres
 <p>Psicoemocional: insultos, humillaciones y amenazas.</p>	 <p>Familiar: ocurre dentro o fuera del domicilio de la víctima y lo comete el concubino, el esposo, la pareja o algún pariente.</p>
 <p>Física: golpes, marcas y actos de tortura física.</p>	 <p>En el noviazgo: abuso de poder u omisión contra las mujeres de cualquier edad durante o después de una relación de noviazgo, afectiva o sexual.</p>
 <p>Patrimonial: destrucción, desaparición o sustracción de bienes inmuebles, muebles o monetarios.</p>	 <p>Laboral: negativa a contratar y respetar la permanencia, malas condiciones de trabajo, descalificación de éste, acoso laboral y/o sexual, y discriminación por condición de género.</p>
 <p>Económica: recibir un salario menor al de los hombres por el mismo trabajo, e impedimentos para crecer profesionalmente.</p>	 <p>Escolar: acciones de cualquier integrante de la comunidad educativa que vulneran la dignidad, salud, integridad y seguridad de las mujeres.</p>

⁷ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 29 de enero de 2008; última reforma publicada el 22 de enero de 2020, artículo 3º, fracción XXIII.



Cuadro I.1 Tipos y modalidades de violencia contra las mujeres reconocidas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (continuación...)

Tipos de violencia contra las mujeres	Modalidades de violencia contra las mujeres
 <p>Sexual: amenazas, palabras lascivas, hostigamiento, acoso, violación y explotación sexual.</p>	 <p>Docente: daño a la autoestima de alumnas y/o maestras a través de actos de discriminación por sexo, edad y características físicas, entre otras, cometidos por maestras o maestros.</p>
 <p>Contra los derechos reproductivos: limitar o vulnerar sus decisiones respecto a tener hijos o no.</p>	 <p>En la comunidad: se comete de forma individual o colectiva; atenta contra la seguridad e integridad personal; propicia discriminación, marginación o exclusión social; y ocurre en el barrio y espacios públicos, entre otros.</p>
 <p>Obstétrica: juzgar, atemorizar, humillar o lastimar física y/o psicológicamente a una mujer embarazada al brindarle servicios durante el embarazo, parto y posparto.</p>	 <p>Institucional: actos u omisiones de las personas servidoras públicas que discriminan u obstaculizan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.</p>
 <p>Violencia simbólica: la que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos, transmite y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.</p>	 <p>Mediática: difusión de mensajes e imágenes en medios de comunicación que promueven la explotación de mujeres, niñas y adolescentes; e injurian, difaman, discriminan, deshonran, humillan, atentan contra su dignidad y reproducen la desigualdad.</p>
 <p>Feminicida: actos que busquen la muerte de la mujer por el simple hecho de serlo.</p>	 <p>Política por razones de género: acciones u omisiones que afectan el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y de las atribuciones de su función o cargo en el poder público.</p>
	 <p>Violencia digital: Es cualquier acto realizado mediante el uso de materiales impresos, correo electrónico, mensajes telefónicos, redes sociales, plataformas de internet, correo electrónico, o cualquier medio tecnológico, por el que se obtenga, exponga, distribuya, difunda, exhiba, reproduzca, transmita, comercialice, oferte, intercambie y comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido sexual íntimo de una persona, sin su consentimiento; que atente contra la integridad, la dignidad, la intimidad, la libertad, la vida privada de las mujeres o cause daño psicológico, económico</p>



Cuadro 1.1 Tipos y modalidades de violencia contra las mujeres reconocidas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (continuación...)

Tipos de violencia contra las mujeres	Modalidades de violencia contra las mujeres
	o sexual tanto en el ámbito privado como en el público, además de daño moral, tanto a ellas como a sus familias.

Fuente: Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 22 de enero de 2020.

Cuando se ejerce violencia de género es probable que se presente más de un tipo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 3.8 millones de mujeres de 15 años y más que viven en la Ciudad de México, 79.8% ha enfrentado violencia de cualquier tipo y agresión alguna vez en su vida. De las mujeres casadas o en una relación, 52.6% ha vivido agresiones por parte de su pareja.⁸ Tan sólo durante el primer semestre de 2019, a través de las 27 Lunas –que son Unidades de Atención y Prevención de la Violencia ubicadas en las 16 alcaldías– se atendió a 32 470 mujeres en total, de las cuales alrededor de 90% ha sufrido violencia familiar.⁹

Las formas de ejercer violencia han ido escalando en gravedad. Por ejemplo, uno de los problemas latentes en la Ciudad de México durante el primer semestre de 2019 fue el ataque a mujeres con ácido. La legisladora Alejandra Rojo de la Vega Piccolo, del Partido Verde Ecologista de México, presentó una iniciativa para imponer de 10 a 15 años de prisión a quien lesionara a una mujer por razón de género, y que la pena se incrementara en dos tercios cuando se utilizaran sustancias corrosivas y ácidos, o se afectaran los órganos genitales femeninos y las mamas.¹⁰ Sobre este tema, la CDHCM condenó los ataques y determinó crear un espacio, mediante el Conversatorio Violencia Extrema contra las Mujeres, Ataques con Ácidos o Sustancias Corrosivas, para abrir un diálogo con víctimas de este tipo de agresión.¹¹ Esta es una de las iniciativas que fue aprobada y que tuvo consecuencias relevantes para el Código Penal, como se analizará más adelante.

2. Contexto generalizado de violencia contra las mujeres en la Ciudad de México

Como ya se mencionó, 2019 se caracterizó por movilizaciones de mujeres, quienes se manifestaron ante el aumento de la violencia de género. También por el incremento en las formas más graves de violencia, como es el feminicidio.

⁸ Mauricio Hernández, "Golpea brutalmente a mujer con 4 meses de embarazo", en *Excélsior*, 12 de junio de 2019.

⁹ Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, oficio núm. SMCDMX/FG-VLV/897/09-2019, 9 de septiembre de 2019.

¹⁰ Sin embargo, "Diputados de todos los partidos apoyan iniciativa para dar 20 años a los que lanzan ácido a mujeres", 4 de abril de 2019.

¹¹ Infórmate, "Condena Ombudsperson de la capital ataques a mujeres con ácido", 3 de abril de 2019.



Tan sólo de enero a marzo de ese año se habían cometido 227 feminicidios y 637 presuntos homicidios dolosos contra mujeres y niñas en el país.¹² De acuerdo con los datos de Incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a diciembre de 2019 fueron abiertas 68 carpetas de investigación por el delito de feminicidio.¹³ Por otro lado, la PGJCDMX, a través del portal de Datos Abiertos CDMX, reporta 72 carpetas de investigación abiertas en 2019, dos más que el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La plataforma de Datos Abiertos CDMX desglosa los homicidios dolosos en tipos de delitos, incluyendo feminicidio y el tipo de feminicidios, es decir, si fue por golpes, arma blanca, disparo con arma de fuego o feminicidio sin calificar. Este desglose –que además aglutina datos de los hechos como fecha, alcaldía, edad de la víctima y ubicación en el mapa de la ciudad– es una respuesta a las demandas de los grupos que apoyaron y empujaron la alerta de género, proceso que se explicará más adelante. Tener ese desglose de homicidios dolosos y feminicidios permite ver la necesidad de responder a ellos con urgencia. Otro ejemplo de la situación de violencia contra las mujeres presente a nivel local se muestra en los resultados de la Encuesta sobre la violencia sexual en el transporte y otros espacios públicos en la Ciudad de México, levantada en 2017 por ONU Mujeres, la cual reflejó un elevado porcentaje de prevalencia de actos violentos. En esta encuesta se señaló que 96.3% de las mujeres usuarias del transporte y los espacios públicos de la Ciudad de México ha vivido, por lo menos en una ocasión en su vida, alguno de los 15 actos de violencia sexual¹⁴ considerados en el estudio, mientras que 88.5% de ellas lo ha sufrido durante 2017.¹⁵

Según esta encuesta publicada en 2018, a pesar de que la capital del país tiene los más altos porcentajes de acoso y violencia sexual en el transporte público, muchas mujeres no denuncian porque no saben que pueden hacerlo, desconocen los lugares a los cuales acudir o tienen desconfianza en las autoridades. De acuerdo con dicha encuesta, los sitios donde se registraron más casos de violencia fueron el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) con 72.9%, la calle con 70.4%, los microbuses con 57.9% y los paraderos con 36.7 por ciento.¹⁶

Hay un dato importante con respecto a la intención de pedir ayuda. El primer semestre de 2019 reflejó un aumento en el número de denuncias y solicitudes de ayuda. El

¹² Enrique Méndez, "En los primeros meses de 2019 hubo 10 feminicidios al día", en *La Jornada*, 6 de mayo de 2019.

¹³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Datos abiertos de Incidencia delictiva", Reportes de incidencia delictiva al mes de diciembre de 2019. Cifras de incidencia delictiva estatal, 2015-diciembre 2019, disponible en <<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>>, página consultada el 10 de febrero de 2020.

¹⁴ Entre los actos están los siguientes: le miraron morbosamente el cuerpo, le dijeron piropos obscenos u ofensivos de carácter sexual, se le recargaron con el cuerpo con intenciones de carácter sexual, le dijeron palabras ofensivas o despectivas respecto de usted o de las mujeres, le hicieron sentir miedo a sufrir un ataque o abuso sexual, la tocaron o manosearon el cuerpo sin su consentimiento.

¹⁵ ONU Mujeres, *Encuesta sobre la violencia sexual en el transporte y otros espacios públicos en la Ciudad de México. Programa Insignia Global Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas*, ONU Mujeres, 2018, p. 21.

¹⁶ ONU Mujeres e Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 28.



Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública detalló que sólo entre enero y marzo se habían recibido, a nivel nacional, 42 829 llamadas al 911, mientras que en la Ciudad de México se contabilizaron 13 813, las cuales fueron realizadas por mujeres que denunciaron haber sido violentadas. En la capital del país, en promedio, 11 mujeres llaman al 911 cada dos horas, porque han sufrido algún tipo de violencia.¹⁷

Es importante considerar que tales llamadas se efectuaron cuando las mujeres estaban en riesgo o eran violentadas.

El siguiente paso podría ser la denuncia formal, pero ésta no siempre se lleva a cabo debido al temor que tienen las mujeres violentadas de vivir un proceso de revictimización por parte de las autoridades, como así se detalla en el informe del Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, que fue presentado en agosto de 2019.¹⁸

Las problemáticas no sólo se dan en la atención de las denuncias, sino que persisten en las siguientes etapas, en gran medida porque las personas servidoras públicas no aplican los protocolos de investigación con perspectiva de género y derechos humanos.

Para la abogada Patricia Olamendi, ex funcionaria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), "hay una incapacidad de las autoridades de la Ciudad de México para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia física o sexual".¹⁹ En consecuencia, en tanto no haya un acceso a la justicia que sancione a las personas responsables de actos que atentan contra la dignidad e integridad psicofísica de las mujeres, la violencia contra ellas persistirá. Por otro lado, es claro que las acciones deben ir más allá de la sanción, pues se deben brindar apoyos psicológicos y terapéuticos que contribuyan a que las mujeres víctimas de violencia retomen su vida y superen los hechos sufridos.

El tema de acceso a la justicia fue considerado como prioritario en las observaciones finales del noveno informe periódico de México del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en julio de 2018. Este Comité observó la existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas que dificultan el acceso a la justicia de las mujeres. En este sentido, recomendó al Estado mexicano lo siguiente:

¹⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, Centro Nacional de información, 2019, p. 77, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1R3URXMUBiFMa46moO4k2v_G95fR5LVfp/view>, página consultada el 10 de febrero de 2020.

¹⁸ Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, "Reporte anual de incidencia delictiva en la CDMX 2018", disponible en <<http://ocmxseguridad.org.mx/ra2018/>>, página consultada el 10 de febrero de 2020.

¹⁹ Georgina Olson, "Exige garantizar justicia a mujeres", en *Excélsior*, 19 de agosto de 2019.



- Velar por la capacitación sistemática y obligatoria de juezas, jueces, fiscales, defensoras, defensores, abogadas, abogados, agentes de la policía y demás funcionarias y funcionarios de los ámbitos federal, estatal y local, para acabar con el trato discriminatorio hacia mujeres y niñas;
- Adoptar medidas eficaces y aplicar el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los sistemas judiciales federales y estatales;
- Vigilar que la información sobre recursos legales esté disponible para las mujeres víctimas de violencia de género o de cualquier forma de discriminación;
- Alentar a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia –incluida la doméstica–, y
- Asegurar su acceso a recursos efectivos y oportunos para que las y los responsables de esos actos se investiguen eficazmente, sean enjuiciados y castigados como corresponde.²⁰

Ante la necesidad de que la autoridad reconociera el clima de violencia generalizada sufrido por las mujeres a lo largo de 2019, el 25 de noviembre de ese año se emitió la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México.²¹ Este complejo proceso caminó por dos vías institucionales. La primera inició el 7 de septiembre de 2017, cuando dos organizaciones de la sociedad civil solicitaron se anunciara la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) ante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim);²² este proceso fue frenado en distintas ocasiones ya que la Conavim argumentó que no tenía los elementos suficientes para emitir la alerta, y señaló haber recomendado una serie de acciones para atacar el problema. Desde esta lógica Ana Yeli Pérez Garrido, de la organización civil Justicia Pro Persona, precisó que las acciones requeridas tenían que ver con el Poder Judicial y no sólo con el Ejecutivo, ya que en el proceso de investigación es donde se cometen muchas violaciones, como argumenta el presente informe.²³ La otra vía fue realizada por la jefa de gobierno, Claudia Sheinbaum, quien apeló a la legislación de la Ciudad de México para lograr la declaratoria de la AVGM.

²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018.

²¹ Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Ciudad de México* el 25 de noviembre de 2019, p. 6.

²² "La alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM) es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [...], que consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, en un ámbito territorial determinado (municipio o entidad federativa); dicha violencia la pueden ejercer tanto los individuos, como la propia comunidad (artículo 22 de la Ley de Acceso)". Véase Grupo de Trabajo AVG, *Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en la Ciudad de México*, México, 2017, p. 4.

²³ Shelma Navarrete, "Organizaciones civiles critican la falta de alerta de género en la CDMX", en *Expansión política*, 10 de junio de 2019, disponible en <<https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/06/10/organizaciones-civiles-critican-la-falta-de-alerta-de-genero-en-la-cdmx>>, página consultada el 12 de febrero de 2020.



La Alerta tiene el fin de implementar acciones de emergencia para garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la ciudad, así como visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia.²⁴

Tal como refieren las organizaciones sociales, la alerta se solicitó en la ciudad capital por dos razones principales: el aumento en los presuntos feminicidios y la falta de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.

Hemos constatado reiteradamente que las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia cometen acciones y omisiones que obstruyen el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, por lo que concebimos la AVGM [Alerta de Violencia de Género] como una hoja de ruta que permitirá fortalecer las áreas de oportunidad de las instituciones, ya que hace posible emitir diagnósticos profundos, medidas de atención y procesos de evaluación para poder garantizar el derecho que tenemos a vivir una vida libre de violencia.²⁵

En suma, 2019 se puede considerar como un año donde, a la par de un contexto generalizado de violencia, se dio una movilización importante de las mujeres que exigieron canales institucionales para la impartición de justicia. Algunos de estos logros fueron las modificaciones a las leyes, en tres de las cuales se aumentaron las penas por diferentes conductas delictivas en contra de las mujeres, las demás modificaciones también contribuyeron a fortalecer la coordinación institucional y la investigación de los delitos. Estos cambios legislativos pueden coadyuvar a eliminar las condiciones estructurales que perpetúan la violencia contra las mujeres. Sin embargo, la respuesta punitiva del Estado debe estar acompañada de medidas de prevención de la violencia. Véase el siguiente cuadro que resume los avances legislativos recientes.

Cuadro 1.2 Modificaciones a leyes locales en materia de violencia contra las mujeres realizadas en 2019 y 2020

Fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México	Modificación legislativa	Asunto
8 de marzo de 2019	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal.	Ajusta mecanismos de coordinación para la actuación articulada de las instituciones en la prevención, garantía y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Diana López Santiago y Selene González Luján, "De mujeres para mujeres: por una vida sin violencia", en *Animal Político*, 7 de marzo de 2019, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/la-dignidad-en-nuestras-manos/de-mujeres-para-mujeres-por-una-vida-libre-de-violencia/>>, página consultada el 10 de febrero de 2020.



Cuadro 1.2 Modificaciones a leyes locales en materia de violencia contra las mujeres realizadas en 2019 y 2020 (continuación...)

Fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México	Modificación legislativa	Asunto
8 de marzo de 2019	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.	Asimismo, realiza las adecuaciones necesarias para homologar la nomenclatura orgánica y los ajustes derivados tanto de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México como de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México.
25 de noviembre de 2019	Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México.	
24 de diciembre de 2019	Decreto por el que se expide la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México, se adiciona un artículo 78 bis a la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se reforma el artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en Materia de Registro de Identificación Biométrica.	La motivación de la Ley y las modificaciones legislativas es fortalecer la calidad de las investigaciones y contrarrestar la deficiencia de las herramientas forenses tradicionalmente utilizadas. A pesar de que bancos de perfiles genéticos estaban ya contemplados en el Código Procesal Penal y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la nueva ley y las modificaciones legislativas buscan fortalecer la capacidad forense para la investigación de los principales delitos de los que son víctimas las mujeres.
8 de enero de 2020*	Decreto por el que se reforman los artículos 130 y 131 del Código Penal para el Distrito Federal. Se deroga el artículo 136 del Código Penal para el Distrito Federal.	Se incorpora como agravante del tipo penal de lesiones el hecho de arrojar ácido como forma de afectar la salud, entre otras. Se elimina el llamado estado de emoción violenta como atenuante de los delitos.
22 de enero de 2020*	Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.	Incorpora los delitos a la intimidad sexual para sancionar las conductas de videgrabar, fotografiar, filmar, elaborar imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido sexual íntimo de una persona sin su consentimiento o mediante engaño.



Cuadro 1.2 Modificaciones a leyes locales en materia de violencia contra las mujeres realizadas en 2019 y 2020 (continuación...)

Fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México	Modificación legislativa	Asunto
		También se tipifican las conductas de exponer, distribuir, difundir, exhibir, reproducir, transmitir, comercializar, ofertar, intercambiar y compartir imágenes, audios o videos de la misma naturaleza.
6 de febrero de 2020*	Decreto por el que se reforman los artículos 160 y 162 del Código Penal para el Distrito Federal.	La modificación al artículo 162 incorpora la agravante en la privación de libertad con propósito de realizar acto sexual cuando el delito ocurra en vehículos de transporte público o transporte privado solicitados por medio de plataformas tecnológicas.

* Si bien las modificaciones a estas leyes se publicaron en 2020, se incluyen en este cuadro debido a que el proceso legislativo para su aprobación se desarrolló durante 2019.

Fuente: elaboración de la Dirección Ejecutiva de Investigación e Información en Derechos Humanos.

3. Proceso de procuración de justicia

El derecho a una vida libre de violencia se plasma en la Constitución Política de la Ciudad de México, donde se mandata a las autoridades que adopten “todas las medidas necesarias, temporales y permanentes” para erradicar toda forma de violencia contra las mujeres.²⁶

También la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México establece, en su artículo 69, que el gobierno de la ciudad debe garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

En este mismo sentido, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México determina que las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tienen derecho a:

²⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017; última reforma publicada el 27 de noviembre de 2019, artículo 11, apartado C.



- Ser tratadas con respeto a su integridad y el ejercicio pleno de sus derechos;
- Contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades cuando se encuentre en riesgo su integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o de las víctimas indirectas;
- Recibir información veraz y suficiente que les permita decidir sobre las opciones de atención;
- Contar con asesoría y representación jurídica gratuita y expedita;
- Recibir información, atención y acompañamiento médico y psicológico;
- Acudir y ser recibidas con sus hijas e hijos, en los casos de violencia familiar, en las Casas de Emergencia y los Centros de Refugio destinados para tal fin. Cuando se trate de víctimas de trata de personas, las mujeres recibirán atención integral con sus hijas e hijos en Refugios Especializados;
- Ser valoradas y educadas libres de estereotipos de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación;
- Acceder a procedimientos expeditos y accesibles de procuración y administración de justicia.
- Recibir información en su idioma o lengua materna sobre sus derechos y el progreso de los trámites judiciales y administrativos;
- A la protección de su identidad y la de su familia.²⁷

Todos estos derechos son fundamentales para el restablecimiento de las víctimas a una vida digna. En particular, este informe se centra en el derecho de acceso a la justicia penal, que engloba el acceso a procedimientos expeditos y accesibles de procuración de justicia, así como la importancia de contar con asesoría y representación jurídica gratuita y expedita.

Cuando se violenta alguno de los derechos señalados a una mujer, y no se le garantiza el derecho de acceso a la justicia, ésta se convierte en víctima de violencia institucional. La puerta de entrada para la satisfacción de este derecho es la procuración de justicia a través de la PGJCDMX, ahora Fiscalía; y después de esta instancia, del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX).

El presente informe revisa las conductas que constituyen delitos y que se persiguen en el sistema de justicia penal, el cual “inicia con la procuración de justicia, pasando por las etapas de impartición y administración de la misma, finalizando con la ejecución de las sentencias”.²⁸ La procuración de justicia puede explicarse mediante el siguiente esquema:

²⁷ Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, artículo 5º.

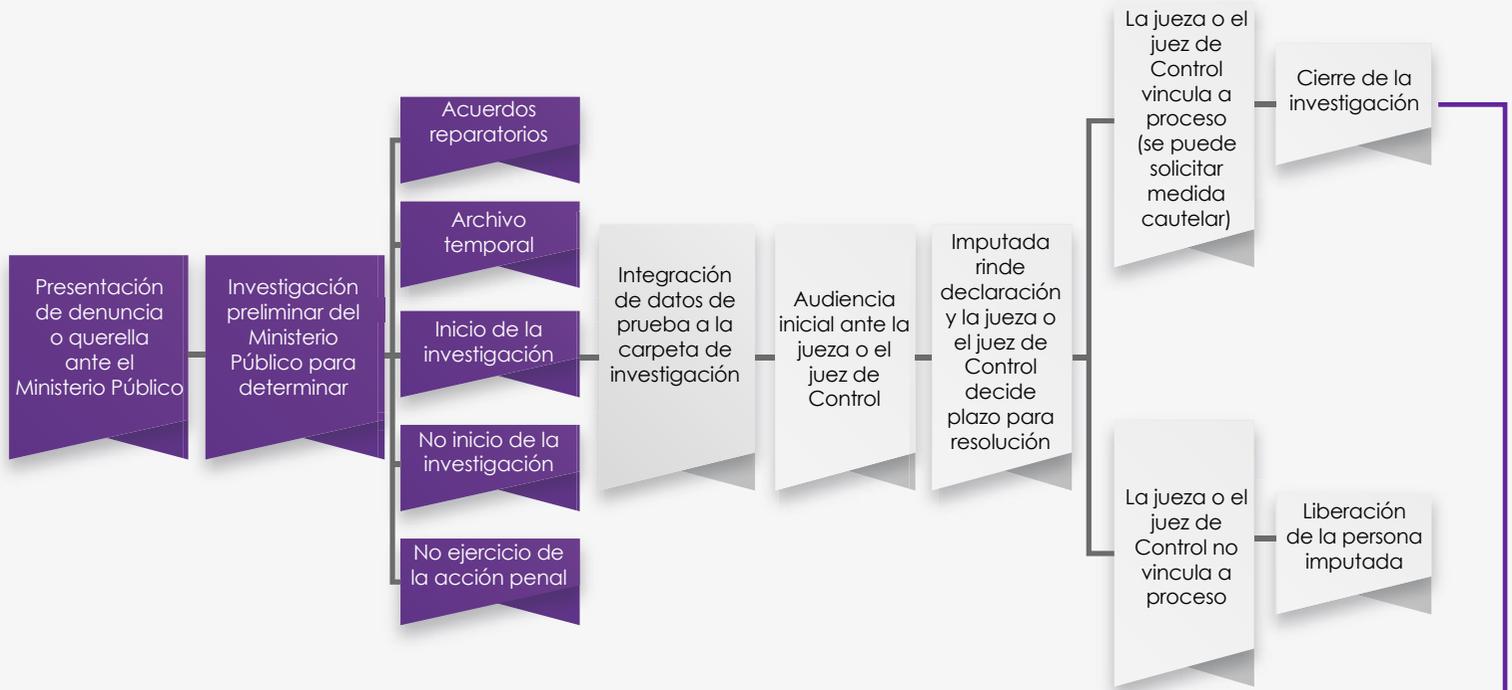
²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*, México, INEGI, 2017, p. 27.



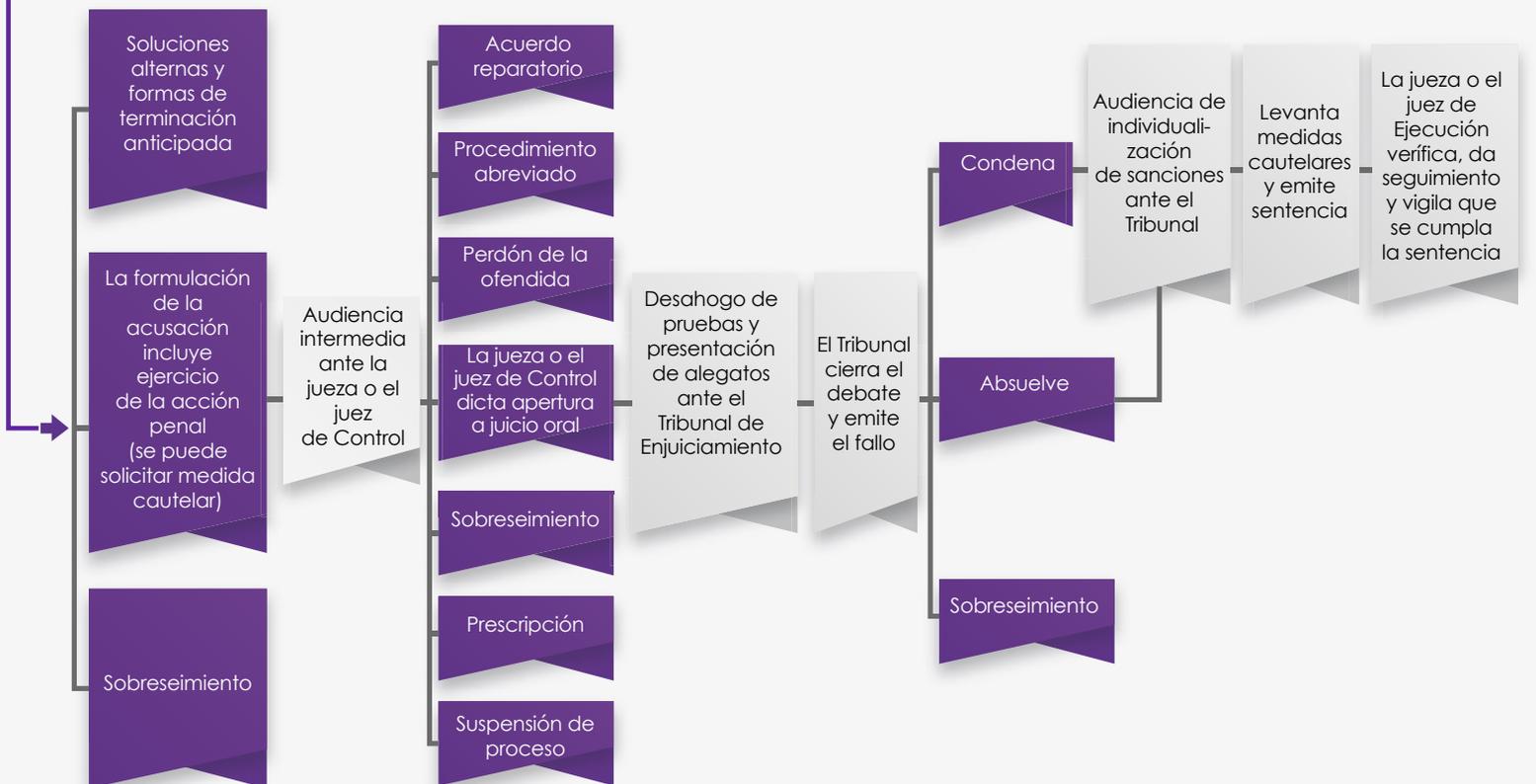
Esquema 1.1 Proceso de procuración de justicia

1. Actas circunstanciadas

2. Carpeta de investigación



3. Causa penal



Cuadro 1.3 Etapas del proceso de procuración de justicia

Primera etapa: Investigación	Segunda etapa: Intermedia o de preparación a juicio	Tercera etapa: Juicio oral
<p>¿Cómo es esta etapa? Está dividida en inicial y complementaria.</p> <p>a) Investigación inicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> Comienza con la presentación de la denuncia y concluye cuando la persona imputada queda a disposición de la jueza o el juez. <p>b) Investigación complementaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> Comprende desde la formulación de la imputación y se agota cuando se ha cerrado la investigación. En esta etapa se desarrolla la audiencia inicial, que incluye el control de la detención, en caso de flagrancia, la formulación de la imputación de cargos y la vinculación a proceso. La jueza o el juez de Control analiza la información, sujeta a la persona imputada a proceso y otorga un plazo común al Ministerio Público y a la Defensa para realizar la investigación complementaria. En este tiempo se recabarán los medios de prueba que se necesiten para perfeccionar la teoría del caso, con éstos, en su momento, el Ministerio Público sustentará la acusación. Corresponde al Ministerio Público solicitar, en la audiencia inicial, las medidas cautelares que sean necesarias de acuerdo con los delitos que se formulan y según los antecedentes de prueba recabados en la investigación. 	<p>¿Cómo es esta etapa? En ésta se resuelve la admisión de pruebas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Tiene por objetivo el ofrecimiento y la admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral. Comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura a juicio. Tanto el Ministerio Público como la Defensa presentarán sus pruebas ante la jueza o el juez de Control, y ella o él aprobará las que puedan llevarse a la siguiente fase. 	<p>¿Cómo es esta etapa? Inicia con la audiencia de debate, donde se desahogan las pruebas y concluye con la sentencia.</p> <p>Es la etapa de decisión de las cuestiones esenciales del proceso.</p> <p>Se realiza sobre la base de la acusación, y deberá asegurar la efectiva vigencia de los principios de inmediación, publicidad, concentración, igualdad, celeridad y continuidad.</p> <p>El juicio comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de Juicio Oral.</p> <p>En esta etapa:</p> <ul style="list-style-type: none"> La jueza o el juez de Juicio Oral escuchará a la Defensa y al Ministerio Público. Se desahogan las pruebas. Se emiten los alegatos de clausura o finales por las partes. <p>Por último, se delibera, se emite el fallo y se dicta una sentencia en la que se explica oralmente si la persona imputada es inocente o culpable.</p>



Notas: *Carpeta de investigación:* concentra las investigaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, derivadas de denuncias o querrelas que hayan sido hechas de su conocimiento, ya sea de forma verbal o escrita, por la probable participación de una o un inculpado en un delito.

Criterio de oportunidad: es una especie de filtro que permite seleccionar aquellos casos que deban ser resueltos necesariamente por las autoridades judiciales. Es decir, se evita la tendencia a castigar penalmente aquellos donde no resulta ni útil, ni necesario hacerlo.

Procedimiento abreviado: consiste en el reconocimiento de la persona imputada en su participación en el hecho delictivo y, por ende, se valora la pertinencia de reducir la sanción del individuo.

Suspensión condicional del proceso: ésta se decreta por la jueza o el juez de Control cuando se declare la sustracción de la persona imputada a la acción de la justicia, se descubre que el delito es de aquellos respecto de los cuales no se puede proceder sin que sean satisfechos ciertos requisitos, la persona imputada adquiere algún trastorno mental temporal, entre otros. Véase Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014; última reforma publicada el 8 de noviembre de 2019, artículo 331.

Acuerdos reparatorios: se aplican cuando con aprobación previa de la jueza o el juez de Garantía, la víctima o persona ofendida y la persona imputada llegan a un acuerdo para poner fin al conflicto.

Sobreseimiento: procede cuando el hecho no constituye un delito, se hubiere extinguido la acción penal, una ley o reforma derogue el delito, muerte de la persona imputada, entre otros, teniendo efectos de sentencia absolutoria; pone fin al procedimiento en relación con la o el imputado en cuyo favor se dicta, inhiere una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado. Véase Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 327.

Fuero común: se refiere a las conductas tipificadas en los códigos penales de cada una de las entidades federativas, en los cuales, les son atribuidas diferentes penalidades estimadas por las autoridades correspondientes.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México, *op. cit.*, pp. 55 y 56; Fiscalía General de la República, "¿Cuáles son las etapas de un proceso en el Sistema de Justicia Penal?", disponible en <<https://www.gob.mx/fgr/es/articulos/cuales-son-las-etapas-del-proceso-en-el-sistema-de-justicia-penal>>; Poder Judicial de la Ciudad de México, "Sistema penal acusatorio. Etapas en el procedimiento penal acusatorio", disponible en <<https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/sistema-penal-acusatorio-etapas-en-el-procedimiento-penal-acusatorio/>>; Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Etapas de los diversos sistemas de justicia penal, a) Investigación", disponible en <<https://www.sitios.scjn.gob.mx/videoteca/content/nuevo-sistema-de-justicia-penal-acusatorio-en-m%C3%A9xico-desde-la-perspectiva-constitucional-33?page=4>>, todas las páginas consultadas el 10 de febrero de 2020; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Política y Modelo General de Información de Gobierno, Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia y Sistema Penitenciario*, México, INEGI, 2011, p. 52; y Consejo de la Judicatura Federal, *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimiento Penales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, pp. 17 y 75.

Cabe precisar que para este informe sólo se revisará la etapa de procuración de justicia sin estudiar las de impartición²⁹ y administración,³⁰ pues éstas requieren un análisis particular y profundo del proceso, lo cual rebasa el objetivo de este documento.

²⁹ La *impartición de justicia* se refiere a la resolución de controversias de procedimientos previamente establecidos; su función es determinar, a partir de los elementos ofrecidos por el ámbito ministerial, la existencia de alguna conducta que amerite una pena o sanción, y está a cargo de los tribunales superiores de justicia. Véanse Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*, *op. cit.*, pp. 55 y 56; y Patricia Ordóñez León, "Responsabilidad institucional: de la concepción jurídica nacional e internacional a la práctica en México", en *Perfiles de las Ciencias Sociales*, año 1, núm. 2, enero-junio de 2014, pp. 45 y 46.

³⁰ La *administración de la justicia* se refiere a la resolución de controversias a través de un proceso que puede estar a cargo de órganos judiciales o administrativos, dependiendo del caso; tiene dos acepciones, una de ellas remite a la actividad jurisdiccional y la otra implica el gobierno y administración de los tribunales, en sí es "la tarea a través de la cual el Estado provee los principios de certeza, seguridad y defensa de las libertades cívicas", y está a cargo de los tribunales. El sistema de administración de justicia se compone de órganos jurisdiccionales competentes para decidir sobre un asunto en particular, que a su vez se dividen en las ramas del derecho. Véanse Universidad Iberoamericana y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana/CDHDF, 2005, p. 9; Hugo A. Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. XXI-XXIV; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. I, México, IJ-UNAM, 1982, pp. 100-102; Patricia Ordóñez León, "Responsabilidad institucional: de la concepción jurídica nacional e internacional a la práctica en México", *op. cit.*, pp. 45 y 46.



Se entiende la *procuración de justicia* como:

El proceso relativo a la persecución de los delitos, lo cual, según la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos], implica "solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine [...] La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia".³¹

En este sentido, la procuración de justicia se lleva a cabo para "determinar la probable existencia de la comisión de un delito y ubicar a los presuntos responsables". Tal como se mostró en el esquema anterior, el proceso de procuración de justicia en México reúne las siguientes características.

- Está a cargo del Ministerio Público, depositado antes en la Procuraduría General de Justicia y, a partir del 10 de enero de 2020, en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- Cuando se presenta una denuncia o querrela, el Ministerio Público valora la información aportada y puede optar por:
 - Abrir la carpeta de investigación con el fin de indagar la probable participación de la persona inculpada en el delito.
 - Archivar de manera temporal el asunto si no se tienen los elementos suficientes para evidenciar la comisión del delito.
 - Aplicar el criterio de oportunidad cuando los hechos no sean de alto impacto social y se repare el daño a la persona víctima u ofendida.
 - Plantear una solución alterna por medio de un acuerdo reparatorio, dependiendo de la gravedad del delito.
 - Decidir no iniciar la carpeta de investigación.
- Una vez abierta la carpeta de investigación se corroboran los hechos y la persona víctima u ofendida puede disponer del criterio de oportunidad dependiendo de la gravedad del delito.
- En caso de que la persona imputada sea vinculada a proceso, el Ministerio Público:
 - Cierra la investigación y formula la acusación.
 - Puede convenir la aplicación de soluciones alternas y/o formas de terminación anticipada como: la suspensión condicional del proceso, algún acuerdo reparatorio o el procedimiento abreviado.

³¹ Universidad Iberoamericana y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 105.



- Puede determinar el sobreseimiento si no existen elementos suficientes para fundar la acusación y, por lo tanto, el delito no puede perseguirse.³²

Si bien son diversas las instituciones públicas que integran el sistema de justicia mexicano, que vigilan el cumplimiento de las leyes y aplican sanciones a quienes las violan,³³ en este informe sólo se revisará la violencia institucional ejercida por la PGJCDMX, al ser la instancia responsable de la procuración de justicia penal.

Debido a que este informe se centra en la situación de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género que denunciaron y sufrieron violencia institucional por parte de la PGJCDMX en 2019, no se entrará a detalle en el modelo planteado para 2020. Sin embargo, al final se presentará una serie de propuestas tendientes a reforzar la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia, las cuales se ponen a consideración de la recién creada Fiscalía General de Justicia local.

La PGJCDMX tiene entre sus atribuciones:

- Investigar los delitos del orden común³⁴ que se cometan en la Ciudad de México.
- Perseguir a las personas imputadas.
- Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, con legalidad y respeto a los derechos humanos.
- Proporcionar atención a las personas ofendidas y víctimas del delito, protegiendo sus derechos e intereses –mediante atención psicológica y médica de urgencia; orientación, asesoría y representación legal–, con la promoción que garantice y haga efectiva la reparación del daño, entre otras.
- Emitir o solicitar órdenes o medidas para la protección de las personas víctimas de delito, de sus testigos, de los sujetos que intervienen en el proceso penal, así como a favor de las mujeres víctimas de violencia.³⁵
- Promover entre las y los servidores públicos de la Procuraduría una cultura de respeto a los derechos humanos, tanto de las víctimas del delito como de las personas imputadas.

³² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*, op. cit., pp. 55 y 56.

³³ Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, *Valores para la democracia. Delitos e infracciones administrativas* (folleto), México, INEA, 2001, p. 4.

³⁴ Los delitos del orden o fuero común son los que afectan directamente a las personas en lo individual, tales como: robo a transeúntes, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a camión repartidor, robo a negocio, lesiones, daño en propiedad ajena, cohecho, fraude, delitos sexuales, homicidio, corrupción de menores, lenocinio, abuso de autoridad, allanamiento de morada, falsificación de documentos, ataques a la paz pública, ultrajes a la moral pública, entre otros. Véase Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, op. cit., p. 6.

³⁵ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2011, artículos 2º, 7º y 12.



4. Procuración de justicia para mujeres víctimas de violencia

En torno a la violencia de género en contra de las mujeres, los delitos en materia penal que le compete conocer a la PGJCDMX son los siguientes:

- 1) actos contra la integridad física, como el homicidio, el feminicidio o las lesiones;
- 2) actos contra la integridad psicológica, por ejemplo, la violencia familiar, la discriminación o las amenazas;
- 3) actos contra el patrimonio, como el daño a la propiedad y la falsificación de documentos;
- 4) actos contra la libertad sexual, por ejemplo, la violación, el abuso sexual, el acoso sexual, el turismo sexual, el estupro, el incesto, la pornografía o la trata, y
- 5) actos contra la libertad, como la privación de la libertad personal o con fines sexuales, el secuestro, la desaparición forzada o la violencia política.³⁶

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México especifica las obligaciones a cumplir por la PGJCDMX:

Cuadro I.4 Obligaciones que establece la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México a la PGJCDMX

- Elaborar e instrumentar, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública (hoy Secretaría de Seguridad Ciudadana), acciones de política criminal que incidan en la prevención de la violencia contra las mujeres.
- Realizar investigaciones para detectar y desarticular redes de prostitución, corrupción, trata de personas y otros delitos de los que las mujeres son víctimas; y fomentar la coordinación interinstitucional local y nacional para detectar las redes e informar a la sociedad sobre las acciones en materia de detección y consignación de estas redes.
- Desarrollar campañas de difusión de los servicios que ofrecen los centros que integran el sistema de auxilio a víctimas del delito.
- Desarrollar campañas de difusión sobre los derechos que tienen las víctimas de delitos que atentan contra la libertad, la salud, la seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual, así como de la violencia familiar, y las agencias especializadas o fiscalías que las atienden.
- Crear bases de datos que contengan información de carácter público para que pueda registrarse el seguimiento de los casos donde la mujer es víctima de algún delito que atente contra su integridad personal.
- Realizar estudios estadísticos e investigaciones referentes al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.
- Crear un sistema de registro público de los delitos cometidos en contra de mujeres, que integre la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia.
- Elaborar una página de internet en la cual se encuentren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas.
 - Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes, instaurados por el Instituto de Formación Profesional, en derechos humanos y género.

³⁶ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; y Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de julio de 2002; última reforma publicada el 6 de febrero de 2020.



Cuadro 1.4 Obligaciones que establece la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México a la PGJCDMX (continuación...)

- Elaborar, aplicar y actualizar protocolos especializados con perspectiva de género.
- Crear una base de información genética que contenga:
 - La información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas.
 - La información genética y muestras celulares de
 - los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan.
 - los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.
- Proporcionar representación legal en materia penal a las mujeres víctimas de violencia, a través de asesoras o asesores jurídicos.
- Elaborar los dictámenes psicológicos victímales en los términos de la legislación de procedimientos penales aplicables a la Ciudad de México.
- Fortalecer el Fondo de Apoyo a Víctimas del Delito para apoyar económicamente a todas las mujeres víctimas de violencia que se encuentren en mayores condiciones de vulnerabilidad y propiciar su autonomía.
- Gestionar convenios con la Secretaría de Finanzas para la exención del pago de derechos a las mujeres víctimas de violencia en la emisión de copias certificadas, videograbaciones o cualquier otro medio digital, electrónico, óptico o de cualquier otra tecnología o copia de las versiones escritas que correspondan a los procedimientos en materia penal.
- Habilitar una línea única de atención telefónica para recibir denuncias de violencia contra las mujeres, por parte de la propia víctima o cualquier otra persona, y dar inicio a la investigación respectiva.
- Realizar las investigaciones relacionadas con feminicidios a través de la Fiscalía, y conforme lo que prevea su ley orgánica.
- Implementar los mecanismos necesarios que permitan, en los casos de violencia contra las mujeres, aplicar con prontitud y eficacia las medidas u órdenes de protección señaladas en esta ley y en la legislación de procedimientos penales aplicable a la capital.

Fuente: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Para su adecuada atención, la PGJCDMX cuenta con un conjunto de protocolos que debe seguir y operar en los casos mencionados. A continuación se enuncian los que competen a la violencia de género.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL DEL DELITO DE FEMINICIDIO

Objetivo: Establecer los criterios y lineamientos que, mediante la perspectiva de género, permitan la investigación del delito de feminicidio, tanto consumado como en grado de tentativa, conforme a las reglas del sistema procesal penal acusatorio, las que deberán desarrollarse con la debida diligencia por parte del Ministerio Público, la Policía de Investigación y los Servicios Periciales. Lo que permitirá que el Gobierno de la Ciudad de México cumpla su obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres.

El protocolo indica los pasos a seguir en la intervención previa a la investigación, las técnicas que se llevan a cabo en el lugar de los hechos, la preservación y el procesamiento de los indicios, la cadena de custodia, los actos de investigación ministerial y la intervención policial. Además, determina si corresponde a un feminicidio de acuerdo



con el Código Penal, y dispone las líneas de investigación a seguir, la determinación ministerial y lo relativo a la atención a las víctimas.

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA LA SOLICITUD Y EL OTORGAMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE LAS MUJERES, ADOLESCENTES Y NIÑAS Y NIÑOS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Objetivo: Establecer los lineamientos que deberá observar el personal que interviene en la emisión de medidas de protección a favor de las mujeres, adolescentes, niñas y niños víctimas de violencia.

Este protocolo busca delimitar la actuación del personal interviniente en la solicitud y el otorgamiento de las medidas de protección que pueden brindarse a las mujeres, adolescentes, niñas y niños víctimas de violencia. Se trata de un proceso integral, en donde pueden intervenir diversas instituciones para su orientación, solicitud, trámite, otorgamiento, ejecución y cumplimiento. Este protocolo describe la atención y el trato que se debe brindar a las víctimas, la actuación del personal que solicite medidas de protección, así como el proceso de otorgamiento.

PROTOCOLO PARA LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS EN EL CENTRO DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CJM)

Objetivo: Establecer criterios para brindar atención integral, multidisciplinaria e interinstitucional a las mujeres víctimas por violencia de género, así como a las víctimas indirectas, con el objetivo de otorgar una respuesta oportuna, eficaz e integral a sus necesidades de atención, protección y acceso a la justicia, desde la perspectiva de género, así como de protección integral, tanto a sus derechos humanos como a los derechos de la niñez.

El protocolo señala cuál debe ser la participación de las personas servidoras públicas del Centro de Justicia para las Mujeres de la Ciudad de México en las diferentes etapas de atención a las personas usuarias, para que diseñen un plan de intervención que incida y elimine la problemática que las acompaña.

Asimismo, especifica que la atención inicial especializada recae en el área psicosocial, la cual define si el caso es o no competencia del Centro de Justicia para las Mujeres, y posteriormente inicia el plan de intervención en conjunto con el área jurídica. Refiere que la siguiente etapa implica la atención subsecuente especializada en la que se ejecuta el plan de intervención, momento en el que se consideran todos los servicios de las áreas especializadas que la persona usuaria requiere, con el fin de disminuir los efectos de la violencia, desde las medidas inmediatas, mediatas y de mediano plazo.



PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL DE LA PGJCDMX

Objetivo: Establecer los criterios de actuación de las personas servidoras públicas que intervienen en la investigación de delitos vinculados con la violencia sexual, así como en la atención integral a las víctimas de éstos, con perspectiva de género, de derechos humanos y atendiendo el interés superior de la niñez.

El protocolo señala la necesidad de identificar la afectación de la víctima ante el acontecimiento delictivo y atender sus necesidades de manera diferenciada, por lo que se evitará en todo momento cuestionar, enjuiciar, criticar, inducir o realizar cualquier acto que vaya en contra de garantizar sus derechos.

El primer paso concierne a la atención inicial, donde el personal jurídico de los Módulos de Atención Oportuna escuchará la narrativa de la víctima a fin de identificar si está relacionada con algún delito de naturaleza sexual, y formulará una denuncia que será canalizada al Ministerio Público para el inicio de la carpeta de investigación. Una vez iniciada la carpeta de investigación se llevarán a cabo los actos de indagación correspondientes.

ACUERDO POR EL CUAL SE REGULA LA ACTUACIÓN MINISTERIAL, POLICIAL Y DEL SISTEMA DE AUXILIO A VÍCTIMAS, PARA LA SOLICITUD, OTORGAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN Y MEDIDAS PRECAUTORIAS, CAUTELARES Y DE SEGURIDAD

Objetivo: Establecer el procedimiento de actuación ministerial, policial y del Sistema de Auxilio a Víctimas para la solicitud, otorgamiento y ejecución de las órdenes de protección y medidas precautorias, cautelares y de seguridad contempladas en las diversas disposiciones normativas de la Ciudad de México.

El primer paso es la entrevista de solicitud, donde el personal ministerial identifica si existen huellas de violencia, y sus efectos o los probables peligros existentes para la mujer o sus familiares; después determina el tipo de medidas, ya sean precautorias o de emergencia, y procede a decretar las medidas. Finalmente, se remiten las averiguaciones previas a las fiscalías competentes.

PROTOCOLO ALBA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Objetivo: Establecer estrategias y acciones de coordinación en los niveles de gobierno para la búsqueda inmediata y ubicación de mujeres, niñas y adolescentes no localizadas o desaparecidas en la Ciudad de México, así como para la integración y sistematización de la información relacionada con los casos para su registro, análisis e investigación, que permita garantizar el derecho de acceso a la verdad y a la justicia de las víctimas, así como a la reparación integral.



El protocolo señala los principios de observancia obligatoria para las personas servidoras públicas que participan en su aplicación. Asimismo, establece los criterios de actuación que éstas deben aplicar en las acciones que realicen para la búsqueda de las mujeres, niñas y adolescentes.

La búsqueda se plantea en tres fases:

- a. Activación del Protocolo Alba, en la que se especifican las diligencias de búsqueda urgente, destacando aquellas que deben realizarse coordinadamente entre las distintas autoridades locales y federales, así como las que efectúan las células de búsqueda.
- b. Diligencias intermedias, que tienen la finalidad de ampliar la estrategia de búsqueda y localización de las víctimas directas, de conformidad con las líneas de investigación e hipótesis de los hechos.
- c. Desactivación del protocolo por haber localizado el paradero de la víctima, con vida o sin vida.

PROTOCOLO PARA LA BÚSQUEDA INMEDIATA DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXTRAVÍO O AUSENCIA, EN ESPECIAL DE MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Objetivo: Establecer procedimientos de actuación de las y los servidores públicos que intervienen en la investigación que se inicie con motivo de denuncia por extravío o ausencia de personas, en especial de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

El protocolo señala que cuando el Ministerio Público, con motivo de sus funciones, tenga conocimiento del extravío o ausencia de personas, en especial de mujeres, niñas, niños y adolescentes, deberá iniciar de manera inmediata la averiguación previa e implementar sin demora el Plan Emergente de Reacción Inmediata, así como los rastreos perimetral e institucional, y las demás diligencias que se requieran. Una vez iniciada la averiguación previa por reporte de extravío o ausencia de niñas, niños o adolescentes, el Ministerio Público podrá solicitar la activación de la Alerta Amber, previa valoración de los indicadores establecidos en su protocolo.

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LA REALIZACIÓN DE DILIGENCIAS MINISTERIALES *IN SITU*, PARA EL RESCATE, PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS O POSIBLES VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

Objetivo: Establecer la actuación del personal ministerial, la Policía de Investigación y las y los peritos de la PGJCDMX, para el rescate, protección y atención de las víctimas del delito de trata de personas.



El protocolo establece que las diligencias ministeriales se deben practicar en el lugar donde se cometió, se está cometiendo o se presume que se ha cometido un delito, de acuerdo con los datos recabados; así como las que se realicen en sitios vinculados con la actividad delictiva. Las actuaciones realizadas por el Ministerio Público tendrán como base las investigaciones efectuadas con carácter proactivo, sin que dependa sólo de las denuncias, declaraciones y pruebas que aporten las víctimas. Asimismo, se establecerán estrategias previas de coordinación y comunicación entre las áreas involucradas de la Procuraduría, para constituir detalladamente las tácticas operativas que se pondrán en marcha.

Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la materia

Como se explicó anteriormente, frente al clima de aumento de formas más graves de violencia contra las mujeres, la Comisión ha abordado esta problemática en varias de sus recomendaciones. A continuación se detalla el trabajo realizado en la materia por la CDHCM durante 2019.

1. Recomendaciones

De las 23 recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en 2019, 14 involucran a la PGJCDMX como responsable de violar el derecho de acceso a la justicia. De los 14 documentos, ocho tienen que ver con mujeres que denuncian violencia de género de distinto tipo.

Es importante decir que en estas recomendaciones, además de las víctimas específicas de cada recomendación, se reconoce que las niñas y mujeres de la ciudad son víctimas estructurales por el impacto de la omisión que viven.

Enseguida se detalla el derecho humano violado a las víctimas en esas ocho recomendaciones, así como las autoridades responsables en éstas.

Cuadro I.5 Instrumentos recomendatorios que abordan la violencia institucional ejercida por la PGJCDMX en contra de mujeres que han sufrido violencia de género

Recomendación número	Caso	Derechos humanos violados	Autoridades responsables
17/2019	Actos de tortura y malos tratos en contra de personas adolescentes y jóvenes.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la integridad personal en relación con el derecho a la libertad personal. - Derecho al debido proceso y acceso a la justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - PGJCDMX. - Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC).



Cuadro I.5 Instrumentos recomendatorios que abordan la violencia institucional ejercida por la PGJCDMX en contra de mujeres que han sufrido violencia de género (continuación...)

Recomendación número	Caso	Derechos humanos violados	Autoridades responsables
16/2019	Uso de tortura psicológica como herramienta de investigación.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la integridad personal. - Derecho a la libertad y seguridad personales. - Derecho al debido proceso. - Acceso a la justicia y derecho a la verdad. 	<ul style="list-style-type: none"> - PGJCDMX. - SSC.
15/2019	Falta de debida diligencia en la investigación de tortura sexual.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la integridad personal con perspectiva de género. - Derecho a la libertad personal. - Derecho al debido proceso. - Acceso a la justicia y derecho a la verdad con perspectiva de género. 	<ul style="list-style-type: none"> - PGJCDMX. - SSC.
9/2019	Falta de investigación y filtración de información en los casos de posible feminicidio.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho al debido proceso en relación con el derecho de acceso a la justicia de mujeres y niñas víctimas de violencia feminicida. - Derecho a la intimidad y la vida privada con perspectiva de género. 	<ul style="list-style-type: none"> - PGJCDMX. - SSC. - TSJCDMX. - Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.
8/2019	Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia sexual contra niñas y mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho al debido proceso en relación con el derecho al acceso a la justicia. - Derecho al debido proceso en relación con el derecho a la integridad personal y el derecho a la vida. 	<ul style="list-style-type: none"> - PGJCDMX. - SSC.
7/2019	Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia familiar.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho al debido proceso en relación con el derecho al acceso a la justicia. - Derecho al debido proceso en relación con el derecho a la integridad personal y el derecho a la vida. 	<ul style="list-style-type: none"> - PGJCDMX. - SSC.
6/2019	Omisión de respetar el proyecto de vida y acceso a una vida libre de violencia de las mujeres víctimas de acoso y hostigamiento sexual en ámbitos laborales y educativos.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a una vida libre de violencia, en relación con los derechos al trabajo y a la educación. - Derecho de acceso a la justicia de las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género. 	<ul style="list-style-type: none"> - PGJCDMX. - SSC. - Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. - Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México. - Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJySL)



Cuadro I.5 Instrumentos recomendatorios que abordan la violencia institucional ejercida por la PGJCDMX en contra de mujeres que han sufrido violencia de género (continuación...)

Recomendación número	Caso	Derechos humanos violados	Autoridades responsables
5/2019	Violaciones al derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica. Tratos inhumanos en contra de una víctima y sobreviviente de violencia obstétrica y de sus familiares.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica. - Derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud reproductiva. - Derechos de las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia obstétrica al acceso a la justicia y a la verdad. - Derecho a la integridad personal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Salud de la Ciudad de México. - PGJCDMX. - TSJCDMX - Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México (Instituto de Ciencias Forenses).

Fuente: elaboración propia.

En la Recomendación 5/2019, la CDHCM documentó casos donde se evidenció que, a pesar de los avances normativos en la Ciudad de México, cotidianamente se presentan violaciones a los derechos reproductivos de las mujeres y a su derecho a vivir una vida libre de violencia obstétrica. Aún con el reconocimiento constitucional –federal y local– de las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos, y a tres años de la incorporación plena de la Ciudad de México al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, se evidencia que los casos documentados en esta recomendación no fueron investigados con seriedad, imparcialidad y eficacia, no se siguieron los estándares de debida diligencia y plazo razonable, ni se investigaron con perspectiva de género.³⁷

Por otra parte, en la Recomendación 6/2019, este organismo identificó que el acoso y hostigamiento trascienden a las niñas y mujeres que lo sufren. Asimismo, la falta de acompañamiento y protección de las instituciones que deberían estar trabajando para prevenir, erradicar y sancionar este tipo de conductas, las obliga a callar para no enfrentar consecuencias sociales como la estigmatización, la pérdida de sus espacios de estudio o de trabajo y, consecuentemente, la posibilidad de tener más y mejores herramientas para el pleno desarrollo de sus habilidades, intereses y potencialidades, en beneficio propio y de las comunidades de las que forman parte.³⁸

La CDHCM ha advertido que la falta de mecanismos de atención oportuna a los casos de acoso y hostigamiento sexual aumenta los costos de la denuncia para las agraviadas, perpetúa la impunidad y genera condiciones para posibles represalias por parte de

³⁷ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 5/2019, Violaciones al derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica. Tratos inhumanos en contra de una víctima y sobreviviente de violencia obstétrica y de sus familiares, expediente CDHDF/III/122/VC/16/D5753, p. 105.

³⁸ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 6/2019, Omisión de respetar el proyecto de vida y acceso a una vida libre de violencia de las mujeres víctimas de acoso y hostigamiento sexual en ámbitos laborales y educativos, expediente CDHDF/IV/122/BJ/15/D3461 y otros 20, p. 132.



los agresores. No basta que haya leyes o protocolos en la materia, se requieren herramientas de apoyo para las víctimas que permitan visibilizar las desigualdades estructurales, las categorías ocultas y los ajustes razonables requeridos para atacar de fondo las problemáticas arraigadas. En resumen, la Comisión considera que cuando no se investiga y sanciona de forma seria y profesional la violencia de género, se ve afectada la comunidad y su confianza en las instituciones.³⁹

Tanto en la Recomendación 7/2019 como en la 8/2019, los casos de violencia familiar y/o de pareja demuestran que están implicados factores personales, sociales y culturales, a los que se añade un patrón de impunidad sistemática en la intervención policial, la actuación ministerial y la integración de las investigaciones, lo cual adolece de perspectiva de género y de enfoques diferenciados. En la mayoría de las ocasiones, las indagatorias parecen concentrarse en diligencias aisladas más que en una teoría del caso, debido a que no consideran un análisis del contexto real, y las agresiones parecen verse como episodios fragmentados.⁴⁰

En ambas recomendaciones se observó que las mujeres víctimas deben enfrentarse no sólo a los diferentes tipos de violencia y a los impactos psicosociales derivados de ellos, sino también a obstáculos en la búsqueda de acceso a la justicia. Es decir, la violencia institucional, habitualmente presente en la procuración y administración de justicia, se traduce en una ineficiente integración e intervención en la investigación de casos de violencia familiar, y en una inadecuada atención a las víctimas, lo que se convierte en nuevos actos de discriminación y revictimización.⁴¹

Esta Comisión documentó que las víctimas de violencia de género enfrentan procesos de victimización secundaria que les dejan daños psicológicos o patrimoniales ante la falta de asistencia e información adecuadas y oportunas, tanto del sistema de procuración y administración de justicia, como de las instancias encargadas de la atención a víctimas.

Durante el seguimiento a los procesos legales –sean penales, familiares, civiles o administrativos– las víctimas tienen la sensación de estar perdiendo el tiempo, o malgastando sus recursos en una situación que aparentemente no puede ser resuelta. A esto se suma un sistema burocratizado e incomprensible que las ignora, las culpabiliza y las hace sufrir ante la falta de tacto e incredulidad de las y los profesionales de

³⁹ *Ibidem*, p. 133.

⁴⁰ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 7/2019, Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia familiar, expediente CDHDF/IV/121/MA/16/D0260, p. 184; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 8/2019, Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia sexual contra niñas y mujeres, expediente CDHDF/IV/122/CUAUH/15/D3069 y 16 otros, p. 127.

⁴¹ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 7/2019, *doc. cit.*, p. 185; y Recomendación 8/2019, *doc. cit.*, p. 127.



la salud, la psicología o el derecho. En algunos casos, la inadecuada actuación o intervención de la autoridad ha puesto a las víctimas en un mayor riesgo.⁴²

En la Recomendación 9/2019 se enfatizó la preocupación de que el escaso número de carpetas de investigación iniciadas por el delito de feminicidio, en comparación con las cifras que ofrece la estadística oficial, pudiera ser reflejo de la resistencia para investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, tal cual lo establece la normatividad.⁴³

Este instrumento muestra que la falta de datos estadísticos desagregados, actualizados y confiables no sólo dificulta comparar la información, el seguimiento y la evaluación de ésta, sino también las políticas criminales y de persecución penal de delitos de alto impacto –como el feminicidio–, debido a que no se cuenta con suficientes datos respecto de los fenómenos delictivos asociados, como la violencia familiar, sexual, acoso u hostigamiento, o incluso las desapariciones que pueden anteceder.⁴⁴

En esta Recomendación la Comisión hizo hincapié en que la investigación de la muerte de una mujer en un contexto de violencia debe ser crítica y minuciosa para garantizar su acceso a la justicia y el derecho a la verdad. También hizo un llamado a registrar y analizar la información sobre la relación de la víctima con su victimario, y a considerar a niñas, niños y adolescentes huérfanos por la violencia feminicida como víctimas directas de ésta, cuya crianza queda habitualmente a cargo de sus abuelos y abuelas, quienes deben superar su propio dolor y a la par asumir las labores de cuidado y protección de sus nietos y nietas, con el obligado ajuste de roles que ello requiere y, en general, sin apoyo alguno del Estado.⁴⁵

En la Recomendación 15/2019, entre otras inconsistencias, la CDHCM señaló la responsabilidad de la PGJCDMX de investigar los delitos de violencia cometidos en contra de mujeres, en especial aquellos relacionados con tortura sexual. Advirtió sobre los daños diferenciados que las mujeres sufren cuando son víctimas de tortura sexual en un contexto de detenciones, derivado del miedo potenciado a sufrir una violación; situación que se agrava por el estigma cultural de ser una mujer violentada sexualmente, quedar embarazada, “perder la virginidad”, contraer alguna enfermedad de transmisión sexual u otros prejuicios sociales.

Por otra parte, en este documento se advirtieron fallas en la metodología de investigación de la entonces PGJCDMX cuando se denuncia tortura sexual, pues falta perspectiva de género, además de elementos para tipificar la violencia y tortura sexual

⁴² Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 7/2019, *doc. cit.*, p. 185; Recomendación 8/2019, *doc. cit.*, pp. 127 y 128.

⁴³ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 9/2019 Falta de investigación y filtración de información en los casos de posible feminicidio, expediente CDHDF/I/122/BJ/14/D3366, p. 196.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 197.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 197 y 198.



en contra de mujeres para sancionarlas como tal. Dichas situaciones conllevan a invisibilizar esta violación a derechos humanos de las mujeres.

En la Recomendación 16/2019 se identificaron cinco casos de tortura en contra de seis mujeres por parte de policías adscritos a la Procuraduría General de Justicia local, como método recurrente en la conducción de las investigaciones. En tales casos, la CDHCM documentó que la PGJCDMX incumplió su obligación de investigar la tortura psicológica al omitir orientar las diligencias hacia una indagación específica sobre este tipo de delito. Se advirtió que la integración tardó seis meses o más y no se realizaron solicitudes de informe complementario. Asimismo, se evidenció que no se llevó a cabo una investigación con perspectiva de género, al omitir ejecutar las diligencias pertinentes para obtener las evidencias de tortura.

Por otra parte, en uno de los casos del instrumento recomendatorio se acreditó que no se realizaron exámenes en materia psicológica conforme a la metodología aplicable para la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, y en materia médica no se observaron los objetivos que establece el Protocolo de Estambul. En ese sentido, la CDHCM invitó a la PGJCDMX a mejorar los mecanismos de prevención y la sanción de la tortura psicológica, con el uso de elementos científicos que permitan determinar la participación de las personas imputadas.

Se evidencia que con la falta de tales mecanismos y al omitir una perspectiva de derechos humanos en la investigación, se obstaculiza la identificación de los hechos y las personas responsables, lo que hace que queden impunes. Esto conlleva a invisibilizar este fenómeno recurrente, que se agrava para el caso de las mujeres.

En la recomendación 17/2019, la Comisión acreditó actos de tortura y malos tratos en contra de personas adolescentes, entre ellas dos mujeres, quienes iniciaron una carpeta de investigación en contra de los policías de investigación por tales hechos. Al ser una tarea pendiente para la PGJCDMX, la CDHCM advirtió la necesidad de incluir la perspectiva de género en la investigación de tortura; esta herramienta permite identificar a los actores involucrados, y los contextos y patrones que subyacen alrededor de este fenómeno, para así caminar hacia su erradicación.

De esta manera se exhortó a la PGJCDMX a combatir los estereotipos de género, como una forma de avanzar en la procuración de justicia, y hacer una efectiva investigación que abone a probar los delitos de “realización oculta”, como la tortura y los malos tratos.

Por lo anterior, esta Comisión hace un llamado para que el deber de investigar se tome con la seriedad que amerita, y que el gobierno capitalino lo asuma como un deber jurídico propio y no una simple formalidad que, por muchas circunstancias – por ejemplo, prejuicios y negligencia– se condena a ser infructuosa.



2. Quejas

En 2019, de las quejas calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, se analizaron aquellas donde las mujeres figuran como agraviadas y se señalan como instancias probables responsables a instituciones adscritas a la PGJCDMX.

Con esta lógica se identificaron 590 quejas registradas de enero a diciembre, de las cuales:

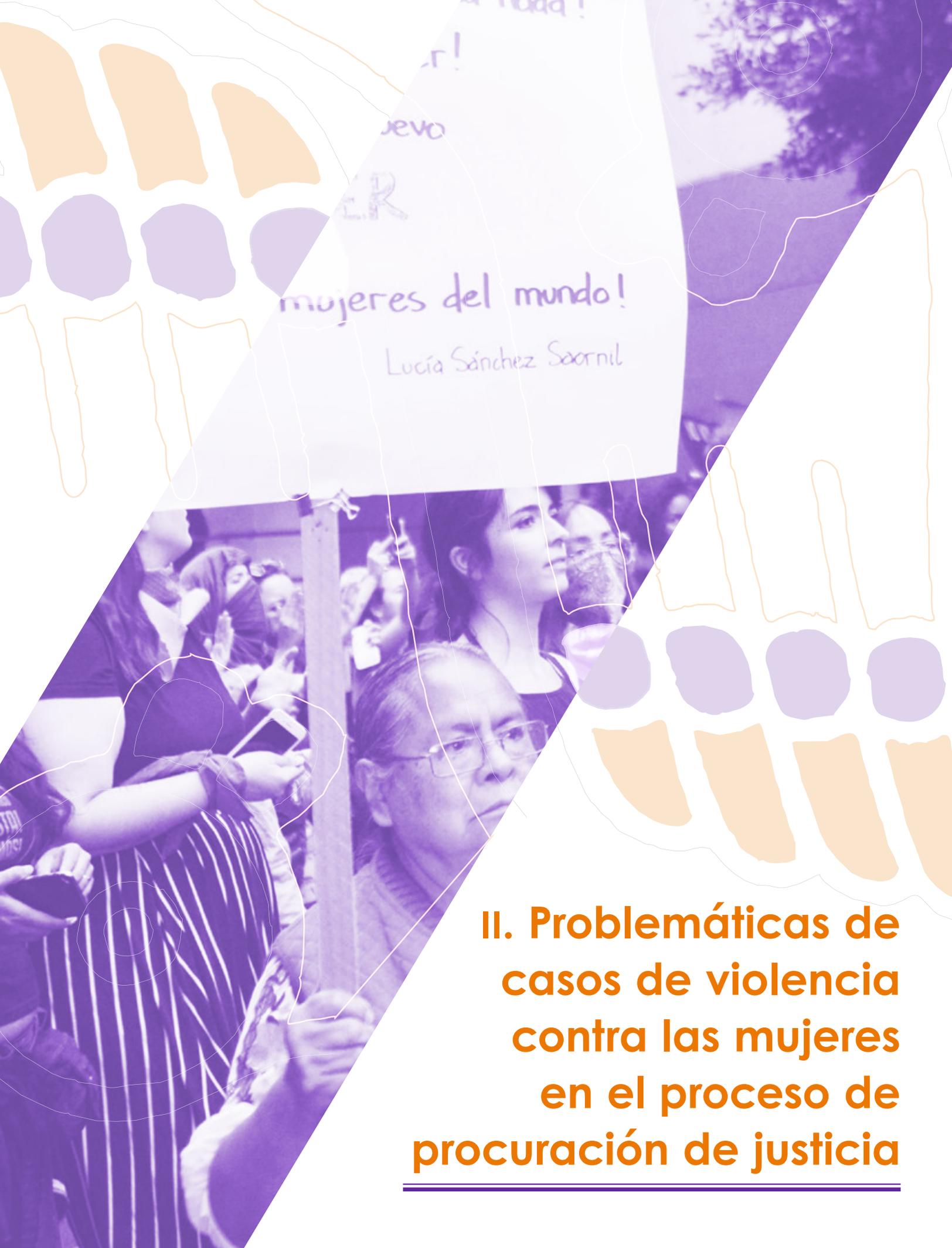
- 137 narraciones refieren la afectación a familiares de mujeres debido a posibles irregularidades en el proceso de procuración de justicia. En particular denuncian falta de información sobre los procesos, maltrato por parte de policías de investigación y ministerial, entre otras problemáticas, en perjuicio de familiares de mujeres.
- 33 narraciones de hechos se relacionan con problemas laborales que enfrentan mujeres que trabajan en la PGJCDMX, tales como:
 - Acoso, hostigamiento, malos tratos y discriminación cometidos por superiores jerárquicos (20 casos).
 - Falta de pago de salario (siete casos).
 - Exigencia de renuncia (seis casos).
 - Cambio de adscripción sin previo aviso (dos casos).
 - Incumplimiento de laudo a su favor (un caso).
- 243 narraciones de hechos describen irregularidades en la atención brindada a mujeres por parte de la PGJCDMX, esto cuando denuncian delitos generales, o son probables responsables en alguna carpeta de investigación y son agredidas por la policía de investigación u otras personas servidoras públicas. Entre las probables afectaciones señaladas destacan las siguientes:
 - Negativa, restricción u obstaculización de asesoría como víctima de un delito (36 casos).
 - Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable (29 casos).
 - Negativa a investigar diligentemente (27 casos).
 - Retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa (21 casos).
 - Negativa, obstaculización o negligencia en la protección (19 casos).
 - Negativa, restricción u obstaculización a ser informado del procedimiento penal (15 casos).
 - Negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa (12 casos).
 - Negativa, restricción u obstaculización de información sobre la situación jurídica (siete casos).



- Ejecución de cateos y/o actos de molestia al interior de un domicilio, sin tener orden judicial para esta acción (siete casos).
- 177 quejas refieren probables afectaciones de la PGJCDMX en contra de mujeres que acudieron a denunciar haber sufrido algún tipo de violencia de género y fueron revictimizadas.

Sobre este último bloque de quejas se concentra el análisis del presente informe. Tales quejas se desglosarán por el tipo de violación denunciado, y se realizará un análisis de los patrones de actuación del personal adscrito a la PGJCDMX, los cuales se identificaron con base en la concurrencia de actos u omisiones narradas por las personas víctimas en los instrumentos recomendatorios.





mujeres del mundo!

Lucía Sánchez Saornil

II. Problemáticas de casos de violencia contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia

En 2019 la Comisión recibió 177 quejas que refieren probables afectaciones por parte de la PGJCDMX en contra de mujeres que denunciaron algún tipo de violencia de género. El siguiente cuadro muestra el número de ocurrencia en cada derecho violado al intentar denunciar.

Cuadro II.1 Menciones por derechos, 2019

Institución	Menciones
Derechos de la víctima o persona ofendida	155
Derecho a la seguridad jurídica	23
Derechos de la niñez	23
Derecho al debido proceso y garantías judiciales	10
Derecho a la integridad personal	6
Derecho a la información	4
Derecho a la libertad y seguridad personales	4
Derecho a la protección de las personas adultas mayores	4
Derecho a una vida libre de violencia	3
Otros derechos	7
Total	239

Nota: En una queja puede señalarse uno o más derechos.

Fuente: elaborado con información del Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), base de producción actualizada el 31 de diciembre de 2019.

El principal derecho afectado que se identificó en las quejas fue el de las personas víctimas, el cual se mencionó 155 veces. Este derecho consiste en la “reclamación de resarcimiento, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan las normas nacionales o internacionales de derechos humanos, hayan sufrido directa o indirectamente daños, e inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos



fundamentales".⁴⁶ Después siguen, en orden de recurrencia, las menciones a presuntas violaciones a los derechos a la seguridad jurídica y de la niñez.

Por otra parte, las principales autoridades responsables de las afectaciones narradas en las quejas son 41 coordinaciones territoriales ubicadas en diversas alcaldías de la Ciudad de México, que concentran 71.5% de las menciones. Tales instancias se crearon en marzo de 2007 con el objetivo de establecer canales de comunicación entre las autoridades y las y los ciudadanos.

Es especialmente relevante el caso de la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales, con 20 menciones, y el de la Fiscalía Central de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, con 19, pues ambas instancias concentran 19.5% de las menciones en las quejas presentadas ante la Comisión durante 2019.

Cuadro II.2 Menciones a las autoridades de la PGJCDMX señaladas como presuntas responsables, 2019

Institución	Menciones
Coordinaciones territoriales diversas.*	71
Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales.	20
Fiscalía Central Especializada para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes.	19
PGJCDMX.	14
Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares.	8
Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.	8
Agencia Investigadora 75 de la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares.	7
Fiscalía Especializada en la Búsqueda, Localización e Investigación de Personas Desaparecidas.	5
Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA).	4
Agencia Especializada para la Violencia contra las Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar.	4
Jefatura General de la Policía de Investigación de la Ciudad de México.	4
Otras	35
Total	199

Nota: En una queja puede señalarse a una o más autoridades.

* En total son 78 instancias mencionadas, de las cuales 41 son distintas coordinaciones territoriales.

Fuente: elaborado con información del Siigesi, base de producción actualizada el 31 de diciembre de 2019.

⁴⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2010, p. 154.



Principales tipos de violaciones identificadas

En esta sección se presenta la información a partir de los principales tipos de violaciones identificados en las narraciones de hechos de las 177 quejas seleccionadas por referirse a casos de denuncias de violencia de género, los cuales fueron calificados a partir del *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* de 2010.⁴⁷

Cabe hacer notar que dicho documento fue publicado cuando el sistema penal era de corte inquisitivo. Desde 2016 se está en un proceso de consolidación del nuevo sistema penal acusatorio a nivel nacional, y de 2008 a 2016 se realiza su implementación en cada entidad, en diferentes etapas. En el nuevo sistema penal acusatorio, la *averiguación previa* cambia a *carpeta de investigación*, por esta razón, en el informe, al referirnos a averiguación previa se estará aludiendo a la carpeta de investigación.

El orden en el que se presentan los tipos de violación corresponde al número de menciones de violaciones identificadas, de mayor a menor incidencia, en las narraciones de las 177 quejas. Además, en cada tipo de violación se identifican los patrones de conducta, así como las afectaciones de éstos a las víctimas.

1. Negativa de investigar diligentemente

Durante 2019, en 64 quejas en las que se calificaron presuntas violaciones al derecho de las víctimas o personas ofendidas, se denunció la negativa de la PGJCDMX de investigar diligentemente los hechos denunciados.

Esta violación se presenta cuando las autoridades responsables de la investigación de los delitos no actúan con la debida diligencia en los procedimientos donde son mujeres las que denuncian la violencia.

La *debida diligencia* es "la obligación de las personas que tienen la calidad de servidores públicos, las dependencias y entidades del Distrito Federal, de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las mujeres". Este principio se encuentra establecido en el artículo 3º, fracción II, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

En este mismo sentido, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México dispone en su artículo 3º que, para la investigación de los delitos, el personal ministerial tiene como deberes: practicar las diligencias necesarias para acreditar los requisitos constitucional y legalmente requeridos para ejercer la acción

⁴⁷ Dicho catálogo fue revisado y actualizado, y en 2019 se publicó con el nombre de *Catálogo para la calificación de violaciones a los derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México*.



penal; identificar y conservar los indicios de los delitos, tener una constancia escrita y la debida cadena de custodia, entre otros.

Asimismo, esta ley determina, en su artículo 68, que los agentes del Ministerio Público, de la Policía de Investigación y peritas y peritos deben lograr una *pronta, expedita y debida procuración de justicia*. Para ello sus obligaciones son las siguientes: brindar un trato profesional, cumplir sus funciones sin discriminar a persona alguna, y con las diligencias necesarias para el cumplimiento de sus tareas.

En particular se identificaron los patrones de violaciones que se referirán a continuación.

INADECUADA CALIFICACIÓN DE DELITOS

De las quejas presentadas en esta Comisión, se evidenció que en algunos casos las personas servidoras públicas de la PGJCDMX iniciaron la investigación sólo por un delito, a pesar de que las personas víctimas o denunciantes enunciaron más de uno. Incluso, se desprendió que el personal ministerial les comentó que no era necesario anotar todos los hechos, ni tomar en cuenta otros delitos, negándose con ello a asentar en el acta la narración original de las víctimas y personas denunciantes.

Una compañera de la asociación [...] fue víctima de violación, robo y secuestro, por lo que se denunciaron los hechos y después de diez horas de espera se abrió la carpeta de investigación [...]. [C]onsideran que la investigación es incongruente, puesto que únicamente se investiga el delito de secuestro y no el de violación y, por otra parte, es notable la falta de perspectiva de género en dicha institución, falta de trato humanizado y empático.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

OMISIÓN DE REALIZAR DILIGENCIAS

En 35 quejas se reflejó que no obraban evidencias de las diligencias en las carpetas de investigación y que el personal de la PGJCDMX no brindó una razón justificada para tal omisión. La única respuesta ofrecida fue que no existían avances, sin que se explicara el motivo, ni las siguientes acciones a realizar para agotar la investigación.

Fue víctima de despojo de su inmueble y sufre de agresiones físicas por parte de su propia familia. La peticionaria fue secuestrada e internada [...] en el hospital psiquiátrico [...], iniciándose la carpeta de investigación [...] que hasta la fecha continúa sin avance y sin que se realicen las diligencias necesarias correspondientes [...].

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.



Inició una carpeta de investigación porque uno de sus compañeros de trabajo subió unas fotos a las redes sociales, [l]o que trajo como consecuencia que la cambiaran de centro de trabajo. [En] la Coordinación Territorial preguntó sobre el avance de la carpeta de investigación y le comentaron que no había mucho, que la iban a enviar al archivo.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

NEGACIÓN PARA REALIZAR DILIGENCIAS

En las narraciones de hechos, por lo menos en ocho quejas, las mujeres refirieron que las personas servidoras públicas adscritas a la PGJCDMX señalaron impedimentos para realizar las diligencias sin sustento jurídico. Simplemente se les mencionó que no podían llevar a cabo acciones para la integración de la investigación.

Mi hija [...] de 17 años de edad, no regresó a mi [...] domicilio; al no localizarla me presenté en el Centro de Atención para Personas Extraviadas y/o Ausentes –CAPEA–, [...] [donde] se dio inicio a la carpeta de investigación [...], se me asignó como asesor jurídico [a] [...]. [En] CAPEA me indicaron que habían remitido dicha carpeta a la Fiscalía para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes [...], pero la devolvieron porque argumentaron que no darían seguimiento a menos que presentara CAPEA a la menor [...]; por su parte, el personal a cargo del expediente en CAPEA me indicó que ellos tampoco pueden hacer nada; mi asesora jurídica me refirió que mejor deje las cosas así, que ya en unos meses mi hija será mayor de edad, que algún día regresaría.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

INFLUENCIA PARA DESISTIMIENTO

También se identificó que el personal ministerial les sugirió desistirse de las denuncias o llegar a un acuerdo con la persona presunta responsable, argumentando que, de lo contrario, no se lograrían resultados favorables o que el proceso sería muy tardado. El siguiente caso ejemplifica esta situación.

Tengo la calidad de víctima del delito dentro de la carpeta de investigación por el delito de violencia familiar cometido en mi agravio y de mi hijo. Me he visto en la necesidad de dar inicio a diversas carpetas de investigación por el mismo delito, mismas que no han prosperado dado que la autoridad ministerial ha minimizado los hechos y siempre han intentado que llegue a una conciliación con mi agresor. Las agresiones cada vez son más graves pues incluso mi agresor me ha amenazado de muerte.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

He sido violentada [junto con mis hijos] por [la persona con la que vivo], sin embargo, últimamente la violencia que sufrimos [se] ha incrementado [al denunciar]. [L]a servidora



pública comenzó a condicionarme para no denunciar [...], me decía que si iniciaba la denuncia de inmediato se iría a la cárcel por seis años, pero que no quería que yo después dijera que me había arrepentido; además, como yo no presentaba lesiones visibles, no podía ayudarme porque apoyaba más a las personas lesionadas [...].

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

PREJUICIOS

En seis casos se evidenció que el personal ministerial pretendía justificar la inactividad en las carpetas de investigación culpando a las personas denunciantes de los hechos, o minimizando la situación para desvirtuarla y señalar que no correspondía a un delito, sino que era propiciada por las propias víctimas.

Soy madre de [una mujer] de 36 años de edad [con] discapacidad intelectual leve [...] [M]e comentó que en meses previos [un amigo] abusaba de ella, [...] no obstante manifestarle su desacuerdo con ello. [...] [F]ormulé una denuncia por esos hechos y se inició la carpeta de investigación [...]. La persona servidora pública que recabó la entrevista minimizó los hechos al manifestar que la relación fue consensual y que no se podría hacer nada.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

Asimismo, de las narraciones de las quejas se desprendió que en ocasiones el personal ministerial se basó en conjeturas u opiniones subjetivas para informar que ciertas diligencias no procedían.

Soy una persona mayor de 75 años de edad, [...] denuncié [...] la desaparición de mi hija [...] de actualmente 49 años de edad y de mi nieto [...] de 12 años de edad [...] [D]esde el inicio de la investigación, el [...] agente del Ministerio Público a cargo ha menospreciado el asunto y ha realizado comentarios tales como que seguramente mi hija se fue con otro hombre o insiste en señalar que mi hija se fue porque tuvo un disgusto conmigo y seguramente no quiere verme.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

SOBRE LAS PRUEBAS

En las narraciones de las quejas se observa que, en 14 casos, el personal ministerial omitió realizar acciones para recabar pruebas que condujeran a esclarecer los hechos y, por el contrario, informaron a las personas denunciantes que era su responsabilidad hallarlas, intentando delegar sus funciones y obligaciones a las víctimas o sus familiares. En varias ocasiones se mencionó que las diligencias que no se realizaron fueron sobre recabar videograbaciones. Esta negativa se sostuvo a pesar de que las personas ofendidas insistieron en la importancia de contar con tal evidencia.



Desapareció mi hija [...] de catorce años de edad. Ese día por la mañana mi hija acudió a clases en la escuela secundaria diurna [...], pero ya no volvió a casa. Por lo anterior, [...] denuncié la desaparición [...], se inició la carpeta de investigación [...] y se activó la Alerta Amber. No obstante, hasta el momento, personal ministerial ha omitido realizar mayores actos de investigación tendentes a la búsqueda y localización de mi hija, incluso no solicitaron videos de las cámaras de vigilancia que hubieren podido captar los lugares por los que pasó mi hija el día de su desaparición. [...] [A]cudí ante la Fiscalía para conocer los avances de la investigación, y me percaté que no se han realizado más acciones de investigación; el licenciado [...] dijo que su investigación se basaba en los datos o información que yo pudiera obtener.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

Por otra parte, a veces se les indicó que los elementos o las pruebas existentes eran insuficientes, que fue su argumento para no realizar más diligencias.

Laboro en la empresa privada [...] en donde he sido víctima de agresiones verbales, físicas y acoso sexual por parte de [...] un trabajador de la misma empresa. Por lo anterior, [...] inició la carpeta de investigación [...], [pero] personal ministerial no ha realizado las diligencias necesarias para realizar la investigación de dicha carpeta [...], pues [...] no hay constancias que obren dentro de [ella]. [...] [E]l representante social me indica que el asunto está muy difícil y no han podido realizar investigación alguna, dejándome en un estado de indefensión.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

DICTÁMENES Y PERITAJES

En 12 quejas obra que las mujeres manifestaron que el personal ministerial no ordenó realizar los peritajes correspondientes para recabar evidencia de los hechos denunciados, con lo que se obstaculizó la debida integración de la carpeta al no contar con elementos relevantes, como son los dictámenes médicos y psicológicos.

Asimismo, ellas dijeron desconocer que existía la posibilidad de que se practicaran tales peritajes para robustecer la investigación de los delitos, o que se les informó que por falta de tiempo no podían practicarse tales evaluaciones.

Mi hija menor de edad fue víctima de abuso sexual, se abrió una carpeta de investigación. Sin embargo, hasta el momento no han canalizado a mi hija para que le practiquen los peritajes necesarios (psicológicos y médicos).

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

Por otra parte, también denuncian que el personal encargado de hacer el peritaje no les brindó un trato digno, que fueron intimidadas, o que les realizaron estudios en un corto tiempo, sin darles la atención debida.



[Un hombre] durante aproximadamente un año fingió ser su amigo; sin embargo, [...] la agredió sexualmente. [...] [P]romovió el inicio de la carpeta de investigación, [pero] la perito le realizó algunas preguntas y en menos de hora y media elaboró un dictamen que señala que no presenta afectación psicológica compatible a la presentada por personas que han sido agredidas sexualmente como consecuencia de los hechos que denuncia y la envió a tomar terapias [...]. Cabe señalar que acudió a la clínica [...] para realizarse exámenes de VIH y sífilis, donde se los realizaron y al ver su estado emocional la canalizaron al Hospital de Psiquiatría Juan Ramón de la Fuente, donde fue atendida [...] [y se] determinó en su diagnóstico que [...] sufre de trastorno depresivo mayor, trastorno de ansiedad generalizada, así como trastorno de estrés postraumático.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

READSCRIPCIÓN DE PERSONAL

En por lo menos dos casos se documentó que no se realizaron diligencias en las carpetas debido a que el personal a cargo había sido readscrito o porque hubo algún ajuste laboral que afectó la operación de dicha oficina.

Acudí a la Coordinación Territorial [...], donde presenté una denuncia [y] se dio inicio a la carpeta de investigación [...] por la comisión del delito de trata de personas [...]; sin embargo, durante ocho meses han cambiado a cuatro agentes del Ministerio Público a cargo de mi carpeta y [el] último no ha realizado las gestiones ni diligencias suficientes y necesarias para integrar el referido expediente.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

REASIGNACIÓN DE DENUNCIAS ENTRE INSTANCIAS INTERNAS

En cuatro quejas se reflejó que, a causa de que las carpetas de investigación fueron asignadas a diversas instancias de la PGJCDMX, apelando a la competencia y especialización por materia, se mermó la investigación de los casos debido al tiempo transcurrido entre cada asignación y la falta de seguimiento.

En ocasiones, cada instancia se excusó para conocer la denuncia por motivo de competencia, sin que ninguna atendiera o resolviera de fondo.

Mi señora madre me indicó que no podían localizar a mi hija [...] adolescente. [Acudí a la] Coordinación Territorial, [donde se] me indicó que no se podía hacer nada hasta que no transcurrieran mínimo 72 horas [...] [N]uevamente acudí y presenté denuncia de hechos, iniciándose la carpeta de investigación [...] y se emitió [la] Alerta Amber. Al día siguiente [fui a] aportar datos. Sin embargo, en dicha Coordinación Territorial, la persona que me atendió [...] se negó a tomarme comparecencia, indicándome que ya no les correspondía a ellos, pues la carpeta sería remitida a la Fiscalía Especializada en Búsqueda,



Localización e Investigación de Personas Desaparecidas de la PGJCDMX. [Después] recibí una llamada telefónica de la Fiscalía, en la cual me indicaron que ya habían recibido la carpeta pero que [...] sería devuelta a la Coordinación.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

La peticionaria precisa que la carpeta de investigación radicada en la Agencia del Ministerio Público, iniciada por el delito de homicidio culposo cometido en agravio de su madre de 86 años de edad, fue remitida a [otra Coordinación], sin embargo, ambas coordinaciones sólo se transmiten la responsabilidad sin que se integre debidamente dicha carpeta.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

OMISIÓN DE BRINDAR SERVICIOS INTEGRALES A LAS VÍCTIMAS

Por lo menos en seis casos se identificó que las mujeres no recibieron servicios integrales durante la investigación de las denuncias, o que la atención no fue continua ni completa. Por ejemplo, no se les brindaron servicios psicológicos o de terapia en casos urgentes a víctimas de delitos sexuales. El derecho a este servicio integral se encuentra en la Constitución Política de la Ciudad de México, en la Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Víctimas. En este sentido, no es un asunto menor que no se cumpla el acceso a servicios integrales a las víctimas, debido a que constituye la violación a un derecho establecido en distintos instrumentos.

En los casos revisados también se detectaron narraciones en las cuales se señala que el personal ministerial se negó a tomar declaraciones, incluso de las propias víctimas del delito, sin justificar tal negativa, como se puede observar en el siguiente caso.

Mi hija menor de edad fue abusada sexualmente. Se inició la carpeta de investigación. Al momento en que se inició dicha carpeta de investigación, personal ministerial se negó a tomarle la declaración a mi hija, sin explicarme el motivo. Hasta el momento no han canalizado a mi hija para que le practiquen los peritajes necesarios, (psicológicos y médicos) [...]. [P]ara que se agendara una cita en [el área de] Psicología y atendieran a mi hija, la persona que me atendió me solicitó los peritajes médicos, los cuales me comentó debieron realizarse al momento en que realicé la denuncia, pero le expliqué que ni siquiera le tomaron la declaración a mi hija. El trato que he recibido ha sido negligente y omiso, sin tomar en cuenta la afectación psicológica que mi hija y yo hemos sufrido por esta situación.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

2. *Negativa, restricción u obstaculización de asesoría como víctima de un delito*

Este tipo de violación ocurre cuando la persona víctima u ofendida ve mermado su derecho a "recibir asesoría jurídica; ser informad[al] de los derechos que en su favor



establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informad[al] del desarrollo del procedimiento penal", establecido en la Constitución Política federal.⁴⁸

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México menciona que las mujeres tienen derecho a "contar con asesoría y representación jurídica gratuita y expedita."⁴⁹ En este mismo sentido, la Ley de Víctimas para la Ciudad de México señala que la asesoría jurídica es uno de los principios que rigen los servicios de protección, ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión, y establece que: "las autoridades en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos que permitan a las víctimas la orientación y representación jurídica que garantice el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral".⁵⁰

Esta violación atenta de manera directa el derecho de acceso a la justicia, debido a que, si la víctima desconoce el procedimiento penal y cuáles son las actuaciones a seguir, y si no cuenta con el asesoramiento de una persona capacitada, vive una situación de incertidumbre que retrasa la pronta reparación del daño.

De las quejas recibidas en 2019 en esta Comisión, se identificaron 62 por violación de negativa, restricción u obstaculización de asesoría como víctima de un delito. En particular se identificaron los siguientes patrones:

OMISIÓN DE ASIGNAR A SERVIDOR O SERVIDORA PÚBLICA QUE OFREZCA ASESORÍA JURÍDICA

En por lo menos 27 casos se identificó que la PGJCDMX omitió o se negó a asignar a las víctimas una persona que fungiera como su asesora jurídica, para que las acompañara y orientara durante toda la investigación de la denuncia, situación que las dejó en estado de indefensión.

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 20 de diciembre de 2019, artículo 20, apartado C. Asimismo, en la transición de un sistema inquisitivo mixto a un sistema acusatorio penal, en el Código Nacional de Procedimientos Penales se establece: el "derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata" y, de manera particular, que "la víctima u ofendido tendrá derecho a contar con un Asesor jurídico gratuito en cualquier etapa del procedimiento." Véase Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 17.

⁴⁹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, artículo 5º, fracción IV.

⁵⁰ Ley de Víctimas para la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 19 de febrero de 2018; última reforma publicada el 22 de octubre de 2019, artículo 5º, fracción II. En este mismo sentido, la Ley General de Víctimas también refiere este derecho a "solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación". Véase Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013; última reforma publicada el 3 de enero de 2017, artículo 7º, fracción VI. En particular, las víctimas en un proceso penal deben de "ser asesoradas y representadas dentro de la investigación y el proceso por un asesor jurídico. En los casos en que no quieran o no puedan contratar un abogado, les será proporcionado por el Estado a solicitud de la víctima." Ley General de Víctimas, artículo 12, fracción IV.



Incluso a algunas víctimas ni siquiera se les informó sobre el derecho a ser asistidas legalmente por una o un asesor jurídico, ni se les indicó que no era necesario contar con éste. Las siguientes narraciones muestran algunas de estas situaciones.

Mi madre [...] es una persona mayor, junto con mi hija nos encontramos habitando en su domicilio para proporcionarle cuidados y atenciones. Es el caso que mi hermano, mediante uso de la fuerza, intentó golpearnos y dañó la propiedad de mi madre [...]. Por lo anterior, junto con mi madre, nos dirigimos a presentar [una] denuncia [...] [N]o contamos con un asesor jurídico, por lo que no hemos recibido asesoría, ni apoyo en nuestra calidad de víctimas del delito.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

Desde hace varios años, mi vecino [...], quien es una persona que suele encontrarse en estado de ebriedad, acosa a mis hijas [...]. Les silba; les dice palabras relacionadas con su aspecto físico, o [dice] que quiere casarse con ellas, entre otras. [Este hombre] se acercó a nuestro domicilio y disparó en dos ocasiones un arma de fuego a nuestra casa. [...] [A]cudí con mi hija a fin de formular la denuncia correspondiente. Se dio inicio [a] la carpeta de investigación [...] [y] me percaté que en el acta de entrevista se asentó que no era mi deseo contar con un asesor jurídico, pero en ningún momento se me indicó que tenía derecho a ser asistido por éste.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

OMISIÓN DE LA PERSONA QUE ASESORA PARA BRINDAR INFORMACIÓN Y ACTUAR EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS

En alrededor de 27 quejas más se desprendió que las personas asesoras jurídicas asignadas a las víctimas o personas denunciantes no les brindaban información sobre el estado jurídico procesal de la carpeta de investigación. Es decir, no les proporcionaban información sobre las diligencias que harían, las que continuarían para su integración, las que podrían promover a su favor o, en su caso, sobre cualquier otra determinación del Ministerio Público. Tampoco aclararon los efectos jurídicos de las actuaciones, determinaciones o diligencias de los procesos, situación que les afectó o las dejó en estado de indefensión.

Formulé una denuncia en contra del señor [...], por el delito de violación en agravio de mi hija adolescente [...]. Se inició la carpeta de investigación [...], el imputado fue aprehendido y actualmente se encuentra privado de la libertad [...]. Una vez que se judicializó la carpeta en comento, comencé a ser asistida por la asesora jurídica, [quien] no me proporciona copias de lo actuado pese a manifestarle que me eran necesarias; pero principalmente, no [...] explicó los alcances del procedimiento abreviado, ni que ello representaría una sanción menor para el imputado.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.



Asimismo, algunas mujeres manifestaron que la persona asesora se negó a pedir medidas de protección, a pesar de que ellas se lo solicitaron expresamente, o no dio seguimiento a diligencias fundamentales, como el acompañamiento en las audiencias para explicarles los alcances de éstas y actuar en favor de sus intereses.

Junto con el señor [...] procreé [dos hijas]. Debido a que durante mi relación con él fui víctima de violencia física y psicológica, así como de amenazas de muerte, en varias ocasiones lo denuncié ante la Procuraduría. [...] [Al] llegar a la casa donde vivía con [él], éste me gritó y agredió verbalmente y finalmente me corrió de mi casa, quedándose con las niñas, por lo que nuevamente lo denuncié; [y se inició] la carpeta de investigación [...] [Fui canalizada al Centro de Atención a la Violencia Familiar [...], me fue practicada la [prueba] pericial psicológica, dando como resultado que sí presento afectación; amplié y ratifiqué mi declaración y presenté a mis testigos. Sin embargo, el asesor jurídico que me asignaron no me está asistiendo adecuadamente, toda vez que cuando le hago una pregunta me dice que no sabe, no me ha explicado el trámite del expediente, [ni] las diligencias que tendrán que realizarse para la integración del mismo.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

Soy una persona mayor [...]. Tengo la calidad de víctima en la carpeta de investigación por el delito de violencia familiar en contra de mi hermano [...]. El asesor jurídico que se me asignó no me otorgó orientación jurídica alguna [...] [sobre] la carpeta de investigación.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

NEGATIVA A BRINDAR SERVICIO

En por lo menos tres quejas se identificó que las personas asesoras jurídicas se negaban a atender a las víctimas sin justificación, por ejemplo, referían estar ocupadas.

Desde hace varios años es víctima de violencia física generada por dos de sus hermanos; por tal situación realizó una denuncia, [...] [y] se inició la carpeta de investigación. Le asignaron la asesora jurídica, pero en diferentes ocasiones que ha intentado entrevistarse con ella, se niega y le dice que no la puede atender, de forma prepotente sólo le dice que regrese días después, sin proporcionar mayor información.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

REASIGNACIÓN DE PERSONAS QUE OFRECEN ASESORÍA

En dos casos se observó que a las personas víctimas se les asignaron diversos asesores durante la investigación, motivo por el cual no se brindó un adecuado seguimiento al caso, ni una asesoría debida para defensa de sus intereses.

Fui agredida físicamente por un vecino, y se inició la carpeta de investigación. [Cuando] la carpeta de investigación se envió a un juzgado dejé de tener información por parte del personal de la Procuraduría capitalina y se me asignó en cada ocasión un asesor distinto,



por lo que no [se] tenía información clara qué proporcionarme sobre el trámite que seguía después de que la carpeta se judicializó.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

3. Negativa, obstaculización o negligencia en la protección

Este tipo de violación se presenta cuando el personal ministerial en la investigación de los delitos incumple con su deber de solicitar órdenes y medidas precautorias necesarias dentro de la investigación.⁵¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la víctima o la persona ofendida tienen derecho a “solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos”.⁵² Esto también está establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México.⁵³

De las quejas recibidas en 2019 en esta Comisión, se identificaron 60 por el tipo de violación de negativa, obstaculización o negligencia en la protección. Los patrones identificados son los siguientes:

OMISIÓN DE ORDENAR MEDIDAS DE PROTECCIÓN

En 46 casos se evidenció durante la investigación que el personal de la PGJCDMX omitió dictar medidas de protección a favor de las víctimas,⁵⁴ aún a petición expresa de éstas, o de que las víctimas les enteraran del riesgo en el que se encontraban, el cual perduraba durante la investigación de la denuncia.

En algunas de las quejas se demostró que cuando las mujeres víctimas se presentaban a denunciar violencia en su contra, el personal ministerial no ordenaba medidas de protección que evitaran el riesgo de que fueran nuevamente agredidas. Algunas veces la situación se agravó debido a que las víctimas vivían en el mismo lugar que las personas agresoras. Incluso se documentó que por tal omisión las víctimas volvieron a sufrir agresiones.

⁵¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 3°.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 20 de diciembre de 2019, artículo 20, apartado C, fracción VI. Además, la Ley General de Víctimas en el artículo 5° establece que los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en dicha Ley seguirán una serie de principios que entre ellos se encuentra el de máxima protección y un conjunto de artículos en los que detalla medidas de protección (artículos 5°, 40, 41, 109 y 137).

⁵³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 41, numeral 1.

⁵⁴ Algunas medidas de protección en favor de las víctimas son las siguientes: desocupación del agresor del domicilio conyugal y prohibición de que se acerque o ingrese al domicilio, lugar de trabajo o de estudio de la víctima y víctimas indirectas; orden de entrega inmediata de objetos de uso personal y documentación de identidad de la víctima; prohibición del agresor de comunicarse por cualquier medio o interpósita persona, con la víctima, y prohibición de intimidar o molestar en su entorno social a la víctima o testigo de los hechos.



Desde hace veinte años cohabito con el señor [...], con quien procreo dos hijas y dos hijos. Desde siempre he sido violentada por [él], sin embargo, la violencia que sufrimos [...] ha incrementado al grado que ahora [...] utiliza cuchillos y otros instrumentos para agredirnos; de forma constante me amenaza con matarme, me insulta y difunde rumores sobre mí de tipo sexual entre los vecinos, y utiliza palabras soeces para referirse a mí y a mis hijas, e indica que somos de su propiedad. Por lo anterior, [...] acudí ante la Coordinación Territorial [...], en donde fui atendida por un servidor público, [quien dijo] que si quería ayuda que fuera a mi domicilio, sacara mis cosas y me fuera a vivir a otro lugar, además agregó: "ahorita me lo puede contar, pero, ¡imagínese que no hubiera podido salirse de su casa! No la hubiera contado. Si hubiera apuñalado a uno de sus hijos, ¿qué iba a hacer usted?" [...] [M]e tuve que retirar del lugar. Al regresar a mi domicilio, el señor [...] volvió a golpearnos y a insultarnos, me decía que me iba a matar [...], por lo que incluso mis vecinos comenzaron a solicitar auxilio a la policía. [Regresé a denunciar.] el hecho de no haber denunciado anteriormente lo tomaron como excusa para no brindarme la atención que requería. Finalmente, regresé a mi domicilio y [...] una persona que vive en el mismo inmueble en el que habito me informó que el señor [...] ya se encontraba afuera, [...] una vecina me ayudó a escapar. De momento, mis hijas y mi hijo menor están con un familiar y mi hijo se encuentra conmigo. Temo por mi seguridad, la de mis hijas e hijos; temo por nuestras vidas y que ninguna autoridad nos brinde apoyo.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

Asimismo, se reflejó que el personal ministerial se negó a emitir más medidas de protección en favor de las víctimas, alegando que ya se les habían otorgado y no podían ordenar nuevas.

De una relación sentimental que tuvo con el señor [...] procreó una hija. Desde que nació su hija, a la fecha, su ex pareja no ha cumplido con sus obligaciones de manutención; sin embargo, el señor le demandó el régimen de visitas, pero en ese mismo expediente también se promovió [un] juicio de alimentos. [...] [C]ada que salía de las visitas [en el centro de convivencia] era perseguida por su ex pareja, quien bajo amenazas, agresiones físicas y verbales, ha intentado que se desista [del juicio de alimentos]. Por ello, denunció los hechos [...], sólo le dieron el Código de Atención Ciudadana durante seis meses, ya que no podían otorgárselo más tiempo, a pesar de las amenazas que existían [...] [H]a informado que tiene que estar acompañada para que su ex pareja no la agreda, pero se han negado a brindar las medidas de protección que corresponden.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

En otras quejas se evidenció que el personal ministerial se negó a realizar las diligencias de protección para la víctima sin justificar tal determinación, simplemente les informó que no las realizaría.

Es una persona con discapacidad motriz temporal, [...] presentó una denuncia de hechos en la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales, y se inició la



carpeta de investigación por la comisión del delito de abuso sexual y amenazas [...] [E]l personal ministerial (...) se negó [a] girar las medidas de protección, sin explicar el motivo.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

MEDIDAS INEFICACES

Asimismo, de siete quejas resultó que, a pesar de haberse dictado medidas de protección en favor de las víctimas, éstas fueron ineficaces por no haberse cumplido, ni dado seguimiento. Además, en ciertos casos se detectó que no se implementaron las medidas por errores del personal ministerial en la integración de la investigación.

Tengo la calidad de víctima del delito dentro de la carpeta de investigación por el delito de violencia familiar cometido en mi agravio y de mi hijo por parte de mi pareja sentimental. Anteriormente contaba con la misma calidad dentro de [otra] carpeta de investigación por el mismo delito cometido de igual forma por [el mismo hombre]. Siendo el caso que, pese a que se me han proporcionado medidas de protección consistentes en la restricción e incluso el desalojo de mi agresor del domicilio, lugar en dónde vivo con mi hijo menor y mi agresor, no se ha garantizado el cumplimiento de las mismas y tampoco ha existido una respuesta eficaz por parte de la autoridad en comento, además de que las agresiones cada vez son más graves, pues incluso mi agresor me ha amenazado de muerte.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

Otro caso reveló que, debido a las malas condiciones de los albergues, las medidas de protección no tuvieron un efecto positivo para la víctima, pues ésta debió abandonar el lugar.

Denunció penalmente a su ex pareja y padre de su hijo por el delito de violencia familiar [...] [C]omo medida de protección, ella y su hijo fueron trasladados a un albergue; sin embargo, opera en condiciones insalubres, ya que está sucio, huele mal, proliferan plagas de cucarachas, por lo que con la intención de evitar que su hijo contrajera una infección, abandonaron el refugio y ahora permanece en otro domicilio [...] [Acudirá] con personal que labora en el Centro de Justicia de las Mujeres para solicitar que la trasladen a otro albergue que cuenta con condiciones mínimas de higiene.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

4. *Negativa, restricción u obstaculización a informar del procedimiento penal*

Este tipo de violación ocurre cuando las mujeres víctimas de violencia acuden a solicitar información sobre el desarrollo que ha tenido la denuncia que presentaron, y las autoridades encargadas de informales sobre el procedimiento les niegan u obstaculizan los datos correspondientes a las diligencias.



En este sentido, la Ley de Víctimas para la Ciudad de México establece que las víctimas deben ser informadas sobre sus derechos, así como en torno a los procedimientos, los mecanismos y las medidas en que intervengan, con el fin de garantizar un efectivo acceso a la justicia.⁵⁵ Por su parte, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México determina que las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tienen derecho a recibir información sobre el progreso de los trámites judiciales y administrativos.⁵⁶ Es importante tener en cuenta que, además de ser un derecho explícito en la Ley de Víctimas, es un derecho constitucional fuera de la legislación específica de género. En términos literales, el artículo 20 de la Constitución Política federal señala que “el proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”.

De las quejas recibidas por esta Comisión en 2019, se identificaron 34 por negativa, restricción u obstaculización a ser informada e informado del procedimiento penal, en las cuales se ubican los siguientes patrones:

AUSENCIA O FALTA DE PERSONAL

En por lo menos cinco narraciones de hechos, las mujeres víctimas dijeron haber acudido a solicitar información, sin embargo, las autoridades les respondieron que no había personal disponible que pudiera atender su solicitud, por lo que debían esperar horas o acudir otro día para tramitarla. El siguiente caso ejemplifica esta situación:

Se tuvo que presentar en más de una ocasión en la Fiscalía Central de Investigación de Delitos Sexuales, ya que no había quien la atendiera.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

DESCONOCIMIENTO DE UBICACIÓN DE CARPETA DE INVESTIGACIÓN

En tres quejas se mencionó que el personal de la PGJCDMX no informó sobre el desarrollo de los procedimientos porque, debido a que las carpetas de investigación habían sido asignadas a diversas instancias, se desconocía la ubicación exacta de éstas.

Vivió en unión libre con el señor [...], con quien procreó dos hijos. Toda vez que su ex concubino la agredía verbal y físicamente, presentó denuncia en su contra y se inició la carpeta de investigación. [Su asesora] le dijo que no sabía a dónde se encontraba la carpeta de investigación; es decir, desconocía si la habían remitido al archivo o [...] [al] cuarto piso

⁵⁵ Ley de Víctimas para la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 19 de febrero de 2018; última reforma publicada el 22 de octubre de 2019, artículo 6º, fracción II.

⁵⁶ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, artículo 5º, fracción IX.



del *Búnker*, pero no [tenía] certeza en dónde [estaba], y le solicitó que regresara la siguiente semana.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

Esta situación generó incertidumbre, particularmente en las mujeres, pues manifestaron temor de que los actos de violencia ejercidos en su contra no cesaran o se incrementaran debido a la posible inacción de las autoridades.

CARGA DE TRABAJO

De dos narraciones de hechos se desprendió que se obstaculizó la información proporcionada, ya que se argumentó que el personal ministerial tenía mucha carga de trabajo. La siguiente narración refleja esta situación:

Tengo la calidad de ofendida [...] dentro de la carpeta de investigación por el delito de homicidio culposo cometido en agravio de mi hija. Es el caso que constantemente acudo a revisar el estado procesal en el que se encuentra la carpeta y [el] personal ministerial no me da informes claros, un ejemplo de esta situación es que, en el mes de noviembre, me comentaron que ya estaba integrada la carpeta a fin de judicializarse, pero que debía esperar pues tenían mucha carga de trabajo, y el día de ayer me informaron que aún no termina de integrarse.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

DESINTERÉS

En dos narraciones de hechos se destacó que las autoridades mostraron desinterés en los casos que enfrentan las mujeres víctimas, y por esta razón no se les informó sobre el estado de las respectivas carpetas de investigación, ni el curso de las investigaciones.

Habit[a] un predio que comparte con más familiares, entre ellos un tío de su esposo, de quien desde hace varios años han sido víctimas de violencia. Denunció los hechos ante la Coordinación Territorial, se inició la carpeta de investigación. Sin embargo, a la fecha no se le ha asignado un asesor jurídico y a pesar de que ha acudido en varias ocasiones ante la Coordinación Territorial para que le informen sobre el estado que guarda su carpeta, [...] no le dan información y le dicen que no hay nada más qué hacer, a pesar de que les [ha dicho] que [teme] por su integridad personal.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

CORRUPCIÓN

En dos casos se refieren actos de corrupción por parte del personal de la PGJCDMX; de esto da cuenta la siguiente narración:



Mi tío Ramiro Juárez cambió las chapas del domicilio de mi madre y mío, ni siquiera nos permitió sacar nuestra ropa y documentos, por lo que acudí en diversas ocasiones a la Coordinación Territorial. Fue hasta la tercera ocasión que acudí que se inició la carpeta de investigación por el delito de despojo en la que tengo la calidad de víctima. La carpeta de investigación fue enviada para su radicación [a] la Coordinación Territorial [...], pero al ver que no [la] regresaban [...], mi esposo y yo fuimos a solicitar información, donde el secretario del Ministerio Público nos dijo: "necesito un empujoncito para agilizar el trámite", dándonos a entender que sin dinero no habría resultados.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

En la otra queja se advirtió el vínculo de la persona probable responsable con las autoridades ministeriales, motivo por el cual a la mujer peticionaria le fue negada la información respectiva.

5. Negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa

Esta violación se materializa cuando personal de la PGJCDMX no efectúa las acciones correspondientes para abrir una averiguación previa o carpeta de investigación por actos presuntamente constitutivos de un delito, en particular cuando son mujeres las que acuden a denunciar actos de violencia, y a pesar de que se aporten elementos para que inicie el proceso.

Es un derecho de las mujeres a contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades en caso de que su integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o de las víctimas indirectas se encuentren en riesgo.⁵⁷

Las víctimas o personas ofendidas por algún delito tienen derecho a la procuración de justicia, de manera pronta, gratuita e imparcial, mediante la práctica de todas las diligencias necesarias por parte del Ministerio Público y sus auxiliares, para determinar la averiguación previa.⁵⁸ No llevarla a cabo de esa forma constituye una violación a este derecho que podría derivar en la escalada de violencia hacia las mujeres, al no garantizarles la protección efectiva de su integridad física y psicoemocional.

Los obstáculos para iniciar la carpeta de investigación ocasionan que se pierda información y evidencia que podría ser fundamental para garantizar los derechos de las mujeres.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 5º, fracción II.

⁵⁸ Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 1931; última reforma publicada el 10 de enero de 2014, artículo 9º, fracción V.



Al respecto, se presentaron 26 quejas ante esta Comisión, en las que se manifestó la negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa,⁵⁹ tal como lo muestra la siguiente narración:

Su hermana fue agredida físicamente por su esposo, recibió varios golpes en la cara, pecho y piernas, así como heridas realizadas con un cuchillo en piernas y brazos; por tal motivo la acompañó a denunciar los hechos [...] a la Coordinación Territorial [...] [S]in embargo, la persona titular de dicha agencia no le quiso levantar la denuncia, les manifestó que primero tenía que ser revisada por la médico legista, pero la médico legista les dijo que ella no podía determinar las lesiones, que se fueran a un hospital y regresaran después, dejando a su familiar en total estado de indefensión. Por el momento el agresor huyó del domicilio que habitaban en común, pero teme que pudiera regresar en cualquier momento y la vuelva agredir.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

En particular, se identificaron los siguientes patrones:

MINIMIZACIÓN DE HECHOS

En por lo menos seis quejas se identificó que las autoridades consideraron que los actos de violencia cometidos contra mujeres no presentaban elementos para iniciar la carpeta de investigación, es decir, minimizaron los hechos. Esta situación se muestra en las siguientes narraciones de hechos.

Su vecino la agredió físicamente y amenazó de muerte, motivo por el cual acudió a formular [una] denuncia a la agencia investigadora, [...] en donde el médico legista [dijo] que las lesiones que presentaba en el rostro y la cabeza tardaban en sanar menos de quince días. La persona peticionaria se presentó para solicitar información sobre el seguimiento de su denuncia, pero el agente del Ministerio Público le indicó que no se había iniciado ninguna investigación debido a que las lesiones eran mínimas, por lo cual lo único que le podía ofrecer era una cita de conciliación.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

En estos casos, la inoperancia de las autoridades colocó a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad, por el hecho de que las víctimas vivían cerca de las personas agresoras, o que sus hijas e hijos podrían verse afectados.

⁵⁹ La *averiguación previa* es el número de identificación que se otorga al documento en donde obran todas las declaraciones, informes, periciales y demás datos de prueba que se recaban durante la investigación de un delito. En donde se entiende a la *declaración* como exposición de los hechos ocurridos y que le constan, los cuales bajo protesta realiza una persona ante la autoridad ministerial con el fin de que se dé inicio a la investigación, se mande citar en su caso a las personas relacionadas, quienes deberán rendir la declaración que les corresponde". Véase Consejería Jurídica y de Servicios Legales, "Averiguación previa", disponible en <<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/component/glossary/Glosario-Consejer%C3%ADa-1/A/VERIGUACI%C3%93N-PREVIA-37/>>, página consultada el 9 de enero de 2020.



DESINCENTIVAR LA DENUNCIA

Otro aspecto relevante fue que en dos quejas se manifestó que personal del Ministerio Público buscó desincentivar la denuncia, tratando que las mujeres no iniciaran la carpeta de investigación y sugiriendo otras medidas de carácter no legal.

El padre de mis hijos y su mamá me insultan, él por medio de mensajes y [va] a mi casa a llamarme "santera" o "puta", ella sólo ha asistido a mi casa a ofenderme por mis creencias religiosas, así como a mi persona. Al pedir apoyo de los policías, así como del Ministerio Público, en [lugar] de recibir apoyo me dan respuestas como: "vaya a arreglar sus asuntos a los juzgados". [L]as personas del Ministerio Público no quisieron levantar un acta porque me dijeron: "entonces, si [la] insulta diario, ¿diario vas a venir a levantar actas o cómo?".

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

INCOMPETENCIA PARA EJERCER FACULTADES

En cuatro quejas se expresó que la atención no fue brindada debido a que las personas servidoras públicas argumentaron incompetencia de facultades, sin embargo, tampoco proporcionaron orientación certera para que la denuncia fuera presentada o canalizada ante la autoridad competente, si fuese el caso. Las siguientes narraciones ejemplifican esta situación.

Acudió a la Dirección Territorial a levantar una denuncia, derivado [de] que había sido agredida físicamente y amenazada en su lugar de trabajo, sin embargo, el Ministerio Público le mencionó que eran incompetentes y que no podía realizar[la] [...], ya que tenía que presentarse a la Fiscalía Antisecuestros, lugar en donde la volvieron a mandar a dicha Dirección Territorial. Es el caso que hasta el día de ayer la amenazas continúan en contra de la peticionaria, pero el Ministerio Público no le ha querido levantar la denuncia.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

CARGA DE TRABAJO

En por lo menos dos narraciones de hechos se señaló que personal de atención de la PGJCDMX se negó a atender la denuncia de las víctimas de violencia, argumentando que tenían excesiva carga de trabajo; la siguiente narración da cuenta de ello:

Denuncié a mi vecino que acosa a mis hijas. Fui atendida por la agente del Ministerio Público, quien después de una espera de más de dos horas al exterior de la agencia refirió que recién habían llegado dos cuerpos (sic) y no me podía atender, por lo cual me pidió regresar [después].

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.



CARGA DE LA PRUEBA

En al menos dos narraciones de hechos el personal ministerial encargado pidió pruebas de los hechos ocurridos para iniciar la carpeta de investigación y las acciones que se derivan, y trató que las pruebas fueran otorgadas por las propias víctimas. La siguiente narración refleja lo señalado:

Mi hijo, persona sumamente violenta y usuaria de drogas, se molestó porque no quise darle dinero, por lo que comenzó a empujarme. Después en mi casa volvió a intentar agredirme, me salí corriendo de mi domicilio para pedir ayuda [e] iniciar una denuncia, y tardaron siete horas en atenderme. La agente del Ministerio Público me dijo que se le había olvidado atenderme, no quiso iniciar una carpeta de investigación a pesar de que le pedí medidas de protección a mi favor. Me dio los datos del Centro de Justicia para la Mujer para que acudiera y que ahí emitirían medidas de protección a mi favor –a la que no he acudido–.[...] [M]e dijo que si no doy el domicilio de mi hijo no pueden emitir dichas medidas y desconozco dónde se encuentran mi hijo y mi nieto.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

FALTA DE PERSONAL

En por lo menos dos narraciones de hechos el personal ministerial justificó que, debido a la falta de personal, no podían atender la denuncia de las mujeres. La siguiente narración muestra tal situación:

Ella y su hija de 15 años de edad se subieron a un taxi, [y] se percataron que el conductor se comportó extraño, cambió de ruta y las intimidó para hacerles daño. [M]andaron su ubicación y [con el] apoyo inmediato lograron dar alcance al taxista en otro vehículo para rescatarlas sanas y salvas. Derivado de lo anterior, decidieron acudir a la Agencia del Ministerio Público para denunciar los hechos ya que la menor se acordaba de las placas del taxi, pero desafortunadamente recibieron una atención sumamente deficiente del personal ministerial y policías encargados de dicha agencia argumentaron que, [como] no era [un] delito consumado, por ende, [que] no tenía importancia, asegurando que no había personal suficiente por atender otros casos.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada ante la CDHCM.

6. *Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable*

Este tipo de violación ocurre cuando personas servidoras públicas no realizan las acciones legalmente establecidas para proteger los derechos de las mujeres víctimas. En este



sentido, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, que implica que las autoridades públicas deben ajustar su conducta de manera estricta a las leyes establecidas.⁶⁰

En 21 quejas presentadas ante esta Comisión se identificó la obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable. En este sentido, una de las narraciones de hechos manifiesta lo siguiente:

Sufrí agresiones físicas y amenazas por parte del C. [...] [M]e presenté en la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia [...] de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México a fin de manifestarlo, por lo que se inició la carpeta de investigación [...] y fui canalizada al Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones de la misma Procuraduría (Cariva) en donde hasta la fecha recibo la atención correspondiente. Posteriormente, no recuerdo la fecha, la carpeta de investigación fue enviada a la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, [...] la que estaba a cargo de la agente del Ministerio Público [...]. Desde que se inició la carpeta de investigación presenté los elementos necesarios para la integración de la misma; sin embargo, [...] la servidora pública [...] manifestó que mi expediente se había enviado al archivo, con lo que no estuve conforme y se lo hice del conocimiento, se concretó a decirme que hiciera lo que yo quisiera [y no me asesoró] para [que pudiera] inconformarme.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

En por lo menos cuatro quejas presentadas ante la CDHCM se expresó que las personas peticionarias consideraron una dilación injustificada en el actuar de las diligencias para resolver los casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, en otros casos se mencionó que las mujeres aportaron evidencia, no obstante, la autoridad minimizó o no la consideró relevante, la siguiente narración ejemplifica tal situación.

Me presenté en compañía de mi hija [...], quien actualmente tiene trece años de edad, a la Fiscalía Central de Investigación de Delitos Sexuales para denunciar a mi ex pareja [...]. Mi hija me confirmó y explicó a detalle lo que esta persona le hizo desde los ocho años de edad. Personal ministerial inició la carpeta de investigación [...], fui atendida por una servidora pública, quien al hojear la carpeta [...] prejuzgó la veracidad de los hechos declarados y el testimonio de mi hija, y [minimizó] la situación, aunque en dicha carpeta obran los peritajes médicos y psicológicos que se le han practicado a mi hija, los cuales confirman el delito. Acto seguido me indicó que debía hablar bien con mi hija, interrogarla sobre qué es lo que había sucedido y si en verdad mi ex pareja la había violado [...]. [T]ambién me atemorizó porque me comentó que, si estaba mintiendo, podría realizar una carpeta de investigación en mi contra, por falsedad de declaración ante [la] autoridad, y podrían llevarse a mi hija a un centro de reclusión para menores y a mí a un centro penitenciario.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

⁶⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, op. cit., p. 141.



7. Retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa

La averiguación previa –ahora carpeta de investigación– se inicia desde el momento en que se hace del conocimiento de la autoridad la presunta comisión de una conducta delictiva, es la primera etapa para buscar, descubrir y comprobar la existencia de un hecho delictivo. El retardo en su integración o determinación es una violación a los derechos de la víctima, pues se impide la investigación y determinación de violaciones cometidas en su contra.

De manera general, la violación por retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa es aquella omisión dolosa o negligente, por parte del Ministerio Público, para retardar el procedimiento, ya sea porque se abstiene o incurre en irregularidades al obtener los elementos para la integración de la carpeta de investigación, o que, aun y cuando ya se tiene integrada, no da acceso a la siguiente etapa del proceso.

Este tipo de violación fue descrita en 21 quejas presentadas ante la CHDCM, en las que se reflejaron los siguientes patrones de conducta.

DILACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN

En cuatro quejas las personas mencionaron esta omisión por parte de las autoridades.

Al intentar abordar el convoy del metro en la estación un señor me lo impidió, me sujetó y lastimó el dedo meñique de mi mano izquierda. Por ello, solicité el apoyo del policía, quien estaba en el lugar, [...] [y] nos trasladó (al agresor y a mí) a la Agencia del Ministerio Público especializada. En ese lugar formulé mi denuncia ante el agente del Ministerio Público y se inició la carpeta de investigación. [U]n peritaje determinó que mi dedo había perdido movilidad (por lo que requiero ser intervenida quirúrgicamente). En noviembre del año pasado, el agente del Ministerio Público me informó que la investigación había concluido, que se había acreditado el daño que sufrí y había identificado al responsable, por lo que enviaría la carpeta de investigación al área de judicialización. Sin embargo, esto hasta la fecha no ha ocurrido. El representante social me informó que otro agente del Ministerio Público, quien es el encargado de analizar la carpeta de investigación para decidir si judicializa o no el caso, se molestó conmigo porque constantemente me presento a ese lugar para preguntar por mi carpeta y, al tener mucho trabajo rezagado, no puede atender mi caso.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.



ABSTENCIÓN Y RETARDO PARA REALIZAR LAS INVESTIGACIONES PERTINENTES

En cuatro quejas las víctimas se inconformaron ante este comportamiento de la autoridad; y en otras tres mencionaron irregularidades en el desarrollo y la obtención de las pruebas practicadas por éstas.

Formulé denuncia contra la señora y sobrino por agresiones, iniciándose la carpeta por el delito de violencia familiar. [E]n su momento aporté todos los datos que me fueron requeridos. Sin embargo, las autoridades ministeriales se negaban a realizar las investigaciones correspondientes a fin de esclarecer los hechos y, cuando acudía a la mencionada Fiscalía [para] preguntar sobre el avance de la investigación, no me precisaban qué diligencias se estaban realizando.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

En tres quejas las autoridades trataron de justificar los retardos y las omisiones en su actuación con la excusa de que tenían mucha carga de trabajo. Cabe destacar que en otras tres quejas se presume que las autoridades retrasaron sus actuaciones por tener un vínculo con la persona imputada, es decir, por tráfico de influencias.

8. *Negativa, restricción u obstaculización para hacer comparecer a la persona probable responsable*

Este tipo de violación se materializa cuando las autoridades, en su caso el Ministerio Público, a pesar de tener todos los datos para localizar al presunto responsable –como su nombre, domicilio o lugares que frecuenta–, no lo cita para que comparezca ante la autoridad; o que, a pesar de citarlo, éste no acude, y no aplica ninguno de los medios de apremio para que el agresor comparezca.

Tal omisión de las autoridades vulnera el derecho al acceso de justicia y al debido proceso de la víctima, además de que genera en ella el temor de que su agresor o agresores puedan evadir la acción de la justicia. Sobre este tipo de violaciones hay 12 quejas identificadas, en las cuales se detectaron los siguientes patrones:

ABSTENCIÓN PARA CITAR AL PRESUNTO RESPONSABLE

En ocho quejas se alegó la abstención total de la autoridad para realizar la citación del presunto imputable, en dos quejas más se precisó que las autoridades citaron al agresor una vez, pero no lo citaron nuevamente.

Asimismo, en dos quejas las víctimas proporcionaron todos los datos necesarios para la citación del imputable y, aun así, las autoridades omitieron cumplir sus atribuciones, como se puede constatar en la siguiente narración.



El papá de mi hija de 13 años, quien vive con [una] enfermedad crónica degenerativa, ha incumplido con la pensión alimenticia, [por ello] presenté denuncia en la Agencia del Ministerio [Público]. Desde que se comenzó a integrar la carpeta de investigación he aportado los elementos necesarios para la localización del papá de mi hija, tales como: domicilios y croquis en donde puede ser localizado, fotografías del número de placa de circulación del vehículo, o lugares en donde puede ser localizado, entre otras; sin embargo, hasta el momento no han podido encontrarlo para que acuda a rendir su comparecencia, bajo el argumento que la colonia en donde vive está muy revuelta.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.

DELEGACIÓN DE RESPONSABILIDAD A VÍCTIMAS

En ocasiones las autoridades pidieron a las víctimas que recopilaran los datos de su agresor, con el fin de solicitar su comparecencia, siendo esto algo que no les corresponde efectuar.

Con respecto a esta actitud por parte de la autoridad, el primer fundamento jurídico transgredido es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguido de la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley General de Víctimas y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Esto se puede apreciar en la siguiente narración de hechos.

Presenté denuncia y se inició la carpeta de investigación por la comisión de los delitos de daño a la propiedad y amenazas cometidos en mi agravio, en contra de cinco vecinos, quienes dañaron la puerta principal del inmueble que habito, se introdujeron al mismo y amenazaron con atentar contra mi integridad personal. Hasta el momento no se me ha asignado asesor jurídico y la agente del Ministerio Público se niega a realizar las diligencias necesarias para mandar a citar a los agresores, a pesar [de] que cuenta con su domicilio, bajo el argumento que hasta que no le proporcione sus nombres no procederá mi denuncia. Cada vez que me presento para solicitarle que realice las diligencias correspondientes, me pide que me retire de la Coordinación Territorial y [...] que me presente hasta que le proporcione los nombres.

Narración de hechos, fragmento de queja presentada en la CDHCM.





III. Consideraciones finales y propuestas

A partir de las Recomendaciones emitidas por esta CDHCM y de las quejas presentadas por mujeres víctimas de violencia de género en el acceso a la procuración de justicia, se advierten los pendientes que persisten para garantizar a las mujeres el derecho a acceder a la justicia en esquemas libres de violencia, siendo la PGJCDMX la autoridad responsable de asegurar el cumplimiento de este derecho.

Como se anotó en anteriores apartados, esta autoridad pasó por un proceso de transición, para quedar como Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. En este nuevo modelo se reconoce su autonomía, tanto funcional como presupuestal, y se pretende fortalecerla con la creación de órganos especializados y la evolución del servicio profesional de carrera.⁶¹

Asimismo, se tiene planeado que la Fiscalía cuente con por lo menos seis elementos mínimos que impacten de forma positiva el sistema de procuración de justicia, al respecto, véase el siguiente cuadro.

Cuadro III.1 Elementos del sistema de procuración de justicia

Elementos	Características
Diversificación en recepción de denuncias	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar Unidades de Atención Temprana para agilizar el proceso de denuncia. • Tratamiento diferenciado a cada denuncia, según el tipo de delito, para canalizar según nivel de atención. • La Fiscalía se trasladará al lugar de los hechos para iniciar la denuncia. • Posibilidad de iniciar una denuncia a través de Ministerio Público virtual y telefónico. • Calificación de la atención recibida en el proceso de denuncia.

⁶¹ Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, *De la Procuraduría General a la Fiscalía General de la Nación y de la Ciudad de México. Comparativo*, loc. cit.



Cuadro III.1 Elementos del sistema de procuración de justicia (continuación...)

Elementos	Características
Manejo de flujo de casos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar el canal que resulte la mejor y más rápida ruta de atención. Para ello se contará con diversas instancias para la atención de delitos: <ul style="list-style-type: none"> ▫ Unidad de Análisis Criminal (delitos que no se investiguen de forma individual). ▫ Mecanismos alternativos de solución de controversias. ▫ Investigación Criminal Desconcentrada (casos de menor impacto con elementos para ser investigados). ▫ Unidad de Investigación con Detenido (flagrancia). ▫ Unidad de Violencia Intrafamiliar. ▫ Unidad de Atención a Víctimas. Para brindar servicios como: atención psicológica; atención jurídica; atención médica; seguridad social y trabajo social; intérpretes, y medidas cautelares y de protección a víctimas. La intención es que la atención sea diferenciada y considere a los grupos prioritarios. ▫ Unidad de Gestión Social y Administrativa (canalización a otras instancias).
Resultados de delitos de alto impacto.	<ul style="list-style-type: none"> • Actuación de fiscales, policías de Investigación y Servicios Periciales bajo líneas de investigación y no con la lógica de <i>listados de diligencias</i>. • Contar con protocolos de investigación por tipo de delito, los cuales deberán formarse por personas expertas, así como ser revisados y actualizados de forma constante. • Los roles de las y los funcionarios serán: <ul style="list-style-type: none"> ▫ El Ministerio Público tendrá el monopolio de la investigación, el control de arbitrariedad policial y podrá solicitar actos de investigación concretos a policías de investigación y personas peritas. ▫ Los policías de investigación tendrán que generar insumos para una estrategia de investigación. ▫ Las personas peritas abonarán a una visión científica de la investigación. • Inversión en equipamiento y capacidades del personal. <ul style="list-style-type: none"> ▫ Equipamiento mínimo: vehículos, inmuebles, laboratorios, y sistemas e infraestructura tecnológica. ▫ Capacitación especializada, no generalizada, sobre competencias por funcionaria y funcionario, según el tipo de delito y las particularidades forenses.
Protección a víctimas y testigos	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar atención adecuada a víctimas, con perspectiva de género. En específico, eliminar conductas de discriminación, revictimización y estigmatización. • Rol clave de la víctima como socia estratégica en la investigación del delito. • Servicios mínimos para la víctima: <ul style="list-style-type: none"> ▫ Asesoría jurídica y psicológica. ▫ Evaluación de riesgos y aplicación de mecanismos de protección integral. ▫ Coadyuvancia en investigación y litigio. Mantener informadas a las víctimas del proceso. ▫ Evaluación del servicio y seguimiento, mediante centro telefónico.



Cuadro III.1 Elementos del sistema de procuración de justicia (continuación...)

Elementos	Características
Desarrollo de capacidades institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Arquitectura institucional, evaluar necesidades para contar con la materia prima. • Evaluar el desempeño de las y los funcionarios a partir del trato brindado a las víctimas y los resultados, con parámetros diferenciados según el delito, de acuerdo con la efectividad de los procesos y conforme a las atribuciones de cada persona servidora pública. • Contar con servicio profesional de carrera para incentivar el crecimiento profesional y el reconocimiento salarial y no salarial de capacidades. • Tener herramientas de control y análisis de información con variables estadísticas y de geolocalización de delitos. • Implementar el control de gestión de las carpetas de investigación y de mecanismos para detectar conductas atípicas de las personas servidoras públicas. • Almacenamiento de inteligencia criminal.
Control interno	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una Unidad de Control Interno que sume todas las funciones de detección, construcción de casos y sanción de actos de corrupción. • Ubicar las amenazas y los riesgos, como operadores que buscarán infiltrarse o corromper a las y los servidores públicos. • Competencia para sancionar la corrupción y las conductas irregulares.

Fuente: Comisión Técnica de Transición de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*, 30 de septiembre de 2019.

A continuación se presentan las propuestas que desde la CDHCM se han considerado para avanzar hacia una plataforma necesaria que garantice el derecho de las mujeres a acceder a la justicia mediante esquemas libres de violencia.

Estas propuestas se desglosan conforme el tipo de violación identificado, con el fin de atender de forma puntual los momentos en que, a través del análisis de las quejas iniciadas en esta Comisión, se detecta la mayor incidencia de presuntas violaciones a derechos humanos.

Por lo tanto, se propone a la ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México lo siguiente:

PROPUESTAS GENERALES

- **Capacitación.** En concordancia con el nuevo modelo de la Fiscalía, dedicar una importante cantidad de recursos materiales y humanos para la capacitación especializada del personal en perspectiva de género, atención a delitos específicos y a mujeres víctimas de violencia. Esta capacitación puede ser diseñada e impartida por personas expertas independientes en el tema.



- *Perfil profesional.* Generar un perfil profesional de las personas servidoras públicas, que pueda seguir capacitándose para impactar la práctica profesional de manera progresiva.
- *Generar responsabilidad administrativa.* En caso de que alguna persona servidora pública incumpla con las obligaciones de su puesto, por acción u omisión, establecer una consecuencia de responsabilidad administrativa penal.
- *Materiales de difusión y divulgación.* Elaborar material de difusión y divulgación dirigido a las personas servidoras públicas, sobre los protocolos de actuación por cada tipo de violación identificada.
- *Criterios de evaluación y medición.* Generar mecanismos de evaluación a través de indicadores de desempeño específicos.

SOBRE LA NEGATIVA DE INVESTIGAR DILIGENTEMENTE

- Difundir las rutas de los mecanismos o las quejas que se pueden iniciar en contra del personal adscrito a la ahora Fiscalía, cuando se nieguen a realizar diligencias para la adecuada integración de las carpetas de investigación.
- Realizar materiales de divulgación que expliquen las rutas mencionadas en el punto anterior, con el fin de orientar a las mujeres sobre los alcances y resultados de denunciar a las personas servidoras públicas cuando éstas incurran en irregularidades u omisiones.
- Actualizar los protocolos cuyo contenido obligue a realizar una investigación diligente en casos de violencia contra las mujeres, con la colaboración de personas expertas en los delitos que se cometen contra ellas, organizaciones de la sociedad civil y público en general interesado, con la finalidad de construir un esquema de líneas de investigación mínimas. Tales protocolos deben ser revisados y actualizados de manera constante, con el fin de determinar su periodicidad.

SOBRE LA NEGATIVA, RESTRICCIÓN U OBSTACULIZACIÓN DE ASESORÍA COMO VÍCTIMA DE UN DELITO

- Crear un mecanismo para verificar que a todas las mujeres que acuden a iniciar una denuncia se les asigne una asesora o un asesor jurídico, ya sea particular o de oficio.
- Revisar y evaluar la atención y actuación de las personas asesoras jurídicas asignadas a las mujeres, a fin de constatar que no incurran en violaciones a sus derechos humanos, por actuaciones irregulares u omisiones. Cerciorarse de que conocen el andamiaje jurídico nacional e internacional sobre los derechos de las mujeres, incluidas las recomendaciones y sentencias que son vinculantes para México en materia de tales derechos.



- Establecer, dentro de los mecanismos de evaluación de las personas servidoras públicas, dispositivos para calificar la evidencia de que a las mujeres víctimas de delitos se les orientó sobre su derecho a recibir asesoramiento jurídico y de la asignación de una persona abogada para ello. Puede ser a través de una encuesta de satisfacción.
- Aumentar la plantilla de personal profesional que brinda asesoramiento jurídico, con el fin de garantizar un trato más personalizado.
- Celebrar convenios con universidades, organizaciones académicas y de la sociedad civil, a fin de que personas abogadas y abogados brinden asesoramiento jurídico gratuito o de bajo costo a mujeres víctimas de delitos.

SOBRE LA NEGATIVA, OBSTACULIZACIÓN O NEGLIGENCIA EN LA PROTECCIÓN

- Realizar capacitaciones para las y los operadores ministeriales y de justicia que tienen el deber de dictar las medidas, con el fin de que conozcan los tipos de medidas a aplicar según cada caso. Para ello se debe tomar en cuenta:
 - La denuncia.
 - La naturaleza de la violencia.
 - Las pruebas.
 - Las situaciones de riesgo.
 - El estado emocional.
 - Las lesiones.
- Asignar personal suficiente que sea responsable de verificar el cumplimiento de las medidas aplicadas y de evaluar los resultados. Tal personal deberá estar capacitado y conocer las medidas de protección, las implicaciones de la violencia de género, la dimensión de sus riesgos, y saber actuar ante ellos.

SOBRE LA NEGATIVA, RESTRICCIÓN U OBSTACULIZACIÓN A SER INFORMADA O INFORMADO DEL PROCEDIMIENTO PENAL

- Implementar mecanismos de atención especializada a las mujeres víctimas de violencia, desde un enfoque de género que considere, entre otros rubros, las condiciones financieras y culturales de las mujeres.
- Capacitar al personal para responder con la debida diligencia a las mujeres víctimas de violencia; en específico que utilicen un lenguaje claro, sencillo y sin tecnicismos.
- Contar con sistemas digitales o impresos sencillos, mediante los cuales las mujeres víctimas puedan consultar de forma directa el estado del procedimiento penal, sin necesidad de esperar a que el personal ministerial esté



disponible para hacerlo. Esto posibilitará disminuir la asimetría de información que genera el control institucional sobre las víctimas.

SOBRE LA NEGATIVA, RESTRICCIÓN U OBSTACULIZACIÓN PARA INICIAR LA AVERIGUACIÓN PREVIA

- Fortalecer un mecanismo inmediato y eficiente, ya sea a través de la Visitaduría Ministerial o de la Unidad de Control Interno, para que en el momento en que personas servidoras públicas nieguen, restrinjan u obstaculicen el inicio de una carpeta de investigación, el personal capacitado intervenga en favor de las mujeres víctimas de violencia.

SOBRE LA OBSTACULIZACIÓN U OMISIÓN DE OBSERVAR LA LEY O NORMATIVIDAD APLICABLE

- Garantizar que existan y funcionen los mecanismos de denuncia cuando se considere que las personas servidoras públicas obstaculizan u omitan cumplir la normatividad, en especial cuando sea aplicable a mujeres víctimas de violencia.
- Generar una cultura de promoción de los derechos de las mujeres al interior de los Ministerios Públicos y coordinaciones territoriales, con el fin de que se fortalezca con programas de capacitación en la materia, y así eliminar los estereotipos y todas las posibles prácticas violatorias de derechos.

SOBRE EL RETARDO INJUSTIFICADO EN LA INTEGRACIÓN Y DETERMINACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

- Evaluar el desempeño del personal con criterios diferenciados de perspectiva de violencia de género en el tratamiento e integración de las carpetas de investigación.
- Implementar a la brevedad el control de gestión de las carpetas de investigación y de los mecanismos para detectar las conductas atípicas de las personas servidoras públicas, que se tienen contemplados en el nuevo modelo de la Fiscalía.

SOBRE LA NEGATIVA, RESTRICCIÓN U OBSTACULIZACIÓN PARA HACER COMPARECER A LA PERSONA PROBABLE RESPONSABLE

- Realizar una base de datos estadísticos que refleje la incidencia de casos en los que, de manera injustificada, no se realizan las diligencias correspondientes para que comparezca la persona probable responsable en los casos de delitos denunciados por mujeres víctimas de la violencia. Lo anterior, con el fin de que tal información sea el fundamento para estructurar un plan de abatimiento de esta irregularidad a mediano plazo.



- Fortalecer el mecanismo de supervisión con el cual se verifique que, durante el tiempo de integración de la carpeta de investigación, se agoten todas las diligencias de manera oportuna, con el fin de hacer que comparezca la persona presunta responsable.
- Integrar sistemas de geolocalización para abatir los tiempos y el rezago en las diligencias de citación.





Anexo. Estándar

En el presente apartado se abordarán las obligaciones que las autoridades, como la PGJCDMX, deben observar a fin de garantizar a las víctimas de delitos el acceso y la procuración de justicia y, en específico, a las mujeres que denunciaron violencia de género.

El acceso a la justicia integra el deber de los Estados de contar con recursos que sean accesibles y efectivos, para que toda persona acuda a plantear una pretensión, y que mediante un procedimiento se investiguen los hechos y se determine la responsabilidad respectiva.⁶²

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce este derecho en sus artículos 8º y 10, y dispone que toda persona debe ser amparada contra actos que violen sus derechos humanos. Asimismo, expresa que el acceso a la justicia implica ser tratado con igualdad y ser escuchado por la autoridad competente para llegar a una determinación de los hechos.⁶³ Estas especificaciones también las dispone el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁶⁴

A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece en su artículo 25 el derecho a recursos sencillos, rápidos y efectivos de protección en contra de actos que violen los derechos humanos. Por lo tanto, señala las obligaciones que tienen los Estados de asegurar que las autoridades competentes decidan sobre

⁶² Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, México, CDHCM, 2019, pp. 20 y 21.

⁶³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 (artículos 8º y 10).

⁶⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 (artículo 14.1).



los derechos de las personas y agoten las posibilidades correspondientes conforme sus recursos.⁶⁵

Con respecto a la violencia contra las mujeres, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém Do Pará reconoce que este grupo de atención prioritaria deberá contar con recursos que procuren la justicia, por lo que obliga a que los Estados implementen todas las medidas necesarias para condenar, sancionar y erradicar la violencia.⁶⁶

En el tenor de lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece entre los derechos de las víctimas los siguientes: a recibir asesoría jurídica, a coadyuvar con el Ministerio Público en las investigaciones, a recibir atención integral, a que se les repare el daño, a que se implementen medidas de protección a su favor, y a impugnar las omisiones del personal ministerial.⁶⁷

También la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce los derechos a acceder a la justicia, a la defensa y a la asistencia jurídicas gratuitas.⁶⁸

En ese sentido, el derecho de acceso a la justicia “representa la *puerta de entrada* a la procuración y la administración de justicia, y conlleva la obligación del Estado de generar condiciones formales y materiales para concretar la justiciabilidad de los derechos y remover los obstáculos de toda índole que impiden o limitan la justicia.”⁶⁹

A continuación se desglosará por cada tipo de violación el estándar correspondiente:

⁶⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, durante la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 (artículo 25).

⁶⁶ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belém Do Pará), adoptada en Belém Do Pará, Brasil, el 14 de agosto de 1995, artículos 4º y 7º.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, inciso c.

⁶⁸ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 6º, apartado H.

⁶⁹ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, op. cit., p. 21.



Obligaciones del Estado para garantizar a las víctimas de delitos el acceso y procuración de justicia particularmente a las mujeres que denuncian violencia de género

Tipo de violación	Obligaciones
Negativa de investigar diligentemente	<ul style="list-style-type: none"> - Emitir legislación interna que obligue a las autoridades a investigar diligentemente.⁷⁰ CADH, artículo 1º. - Garantizar procedimientos expeditos, justos, poco costosos y accesibles para que las víctimas obtengan justicia, e indaguen sobre los delitos como una tarea <i>exhaustiva, seria e imparcial</i>.⁷¹ DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y ABUSO DE PODER, artículo 5º, y LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 6º. - Actuar con debida diligencia para investigar y sancionar la violencia contra la mujer. CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ, artículo 1º, inciso b. - Remover obstáculos para acceder a la justicia, brindar seguridad a operadores del sistema y familiares durante el proceso y utilizar todas las medidas necesarias para evitar la impunidad.⁷² - Desahogar todas las diligencias correspondientes, en vinculación con la persona víctima. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 20, inciso c, fracción II, y LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 3º. - Realizar una investigación objetiva. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 129. - Dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las mujeres. LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 3º, fracción II. - Capacitar a los elementos de la PGJCDMX en perspectiva de género para la debida diligencia en la investigación de delitos y procesos judiciales relativos a discriminación, violencia y feminicidios. LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 26, fracción X.
Negativa, restricción u obstaculización de asesoría como víctima de un delito	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar asistencia adecuada a las víctimas a lo largo del proceso. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y ABUSO DE PODER, artículo 6º, inciso c. - Proporcionar asesoramiento jurídico, médico y psicológico. DECLARACIÓN CONJUNTA DEL 8 DE MARZO DE 2002, DE LAS RELATORAS ESPECIALES SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER DE LOS SISTEMAS UNIVERSAL E INTERAMERICANO. - Brindar información a las víctimas de los derechos que les favorecen y sobre el desarrollo del procedimiento penal. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 20, apartado C, fracción I.

⁷⁰ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*, CEJIL, Buenos Aires, 2019, pp. 14 y 15.

⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Juan Carlos Abella y Otros (Argentina)*, Informe de Fondo núm. 55/97, 18 de noviembre de 1997, párr. 412. N. de la E.: La cursiva es énfasis del autor.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala (Fondo reparaciones y costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2004, serie C, núm. 117, párr. 134.



Obligaciones del Estado para garantizar a las víctimas de delitos el acceso y procuración de justicia particularmente a las mujeres que denuncian violencia de género (continuación...)

Tipo de violación	Obligaciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar asesoría inmediata y gratuita. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 6º, apartado H; CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 17, y LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 5º, fracción IV. - Contar con personas asesoras que sean abogadas tituladas. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 110, y LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 7º, fracción VI. - Asignar de oficio una persona asesora jurídica. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 110. - Propiciar que la asesoría abone a que las víctimas coadyuven en la investigación de delitos. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 12, fracción II. - Representar a la víctima de forma que se aseguren sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. LEY DE VÍCTIMAS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 5º, fracción II. - Proporcionar a la víctima de manera clara, accesible, oportuna y detallada, la información y orientación legal respectiva. LEY DE VÍCTIMAS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 167, fracción III. - Vigilar las actuaciones del Ministerio Público en cada etapa del procedimiento penal y suplir sus deficiencias. LEY DE VÍCTIMAS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 167, fracción IX.
Negativa, obstaculización o negligencia en la protección	<ul style="list-style-type: none"> - Emitir medidas de protección para mujeres víctimas de violencia a la par de juicios oportunos y acceso a éstos. CONVENCION DE BELÉM DO PARÁ, artículo 7º, inciso f. - Implementar medidas a favor de las víctimas, familiares y testigos para evitar molestias en su agravio, actos de intimidación y de represalia. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER, artículo 6º, inciso d. - Proveer protección cuando la integridad personal o vida de la víctima esté en peligro, así como medidas de protección, precautorias o cautelares. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 20, apartado C, fracción VI; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 41, numeral 1, y CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 109, fracciones XVI y XIX. - Establecer medidas razonables que atenúen los posibles riesgos o daños.⁷³ - Observar: <ul style="list-style-type: none"> * Principio de máxima protección de las víctimas, esto es, velar por la más amplia medida de protección. Protección del bienestar físico, psicológico y seguridad del entorno. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículos 5º y 7º, fracción VIII. * Principios de protección, necesidad y proporcionalidad, confidencialidad, oportunidad y eficacia, accesibilidad, integralidad, concentración, pro persona, e interés superior de la niñez. LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 62 Bis.

⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 63, 9 de diciembre de 2011, párr. 226.



Obligaciones del Estado para garantizar a las víctimas de delitos el acceso y procuración de justicia particularmente a las mujeres que denuncian violencia de género (continuación...)

Tipo de violación	Obligaciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar protección de oficio desde que se tenga conocimiento del hecho de violencia y dentro de las 12 horas siguientes. LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículos 62 y 65. - Recibir atención en casas de emergencia y los centros de refugio, así como centros de refugios especializados. LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 5º, fracción VI. - Atender las necesidades básicas de las mujeres víctimas, como: médica, psicológica, alojamiento, alimentación, transporte y protección. LEY DE VÍCTIMAS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 3º, fracción XXV. - En caso de violencia familiar, que las medidas se orienten a que la persona agresora abandone el hogar o que se impida el contacto con la víctima.⁷⁴ Tomar en cuenta el grado de violencia y la naturaleza. Y ordenar medidas aun cuando la víctima se desista de la denuncia.⁷⁵
<p>Negativa, restricción u obstaculización a ser informado del procedimiento penal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer procedimientos legales para sancionar la violencia contra las mujeres y asegurar el acceso efectivo a éstos. CONVENCIÓN DE BELÉM DO Pará, artículo 7º, inciso f. - Facilitar la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos informando a las víctimas el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones cuando las víctimas hayan solicitado esta información. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER, artículo 6º, inciso a. - Dar información a las víctimas del desarrollo del procedimiento penal. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, artículo 20, inciso C, fracción I; CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 109, fracción XXII; LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 7º, fracciones X y XII, y LEY DE VÍCTIMAS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 5º, fracción I. - Otorgar a las víctimas copias gratuitas del desarrollo del procedimiento penal. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 109, fracción XXII. - Respetar el principio de publicidad de los procedimientos, integrando mecanismos que brinden información a las víctimas sobre los derechos, las garantías y los recursos, así como el seguimiento a procedimientos. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 5º. - Asegurar procedimientos accesibles. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 45, apartado A, numeral 2. - Propiciar que las personas víctimas coadyuven en todas las etapas del procedimiento penal, ya sea a través del Ministerio Público o de la persona asesora jurídica. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 12, fracción II. - Garantizar que el acceso a la información tome en cuenta las preferencias y necesidades de las personas víctimas. LEY DE VÍCTIMAS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 6º, fracción II.

⁷⁴ *Ibidem*, párr. 228.

⁷⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros (Estados Unidos), Informe de Fondo núm. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 132.



Obligaciones del Estado para garantizar a las víctimas de delitos el acceso y procuración de justicia particularmente a las mujeres que denuncian violencia de género (continuación...)

Tipo de violación	Obligaciones
Negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa	<ul style="list-style-type: none"> - Actuar con la debida diligencia para investigar la violencia contra la mujer. CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ, artículo 7º, inciso b. - Garantizar el acceso de las víctimas a los mecanismos judiciales y administrativos para obtener la reparación del daño. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER, artículo 5º. - Disponer de recursos humanos sumamente calificados y recursos técnicos y financieros para garantizar la justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad y rendición de cuentas de los sistemas de justicia y suministro de recursos para las víctimas.⁷⁶ - Facilitar a las víctimas el acceso a la justicia y prestar todos los servicios que constitucionalmente le son encomendados, con eficiencia y eficacia. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 109, fracción II. - Escuchar a las víctimas en cualquier actuación, brindar un trato de respeto a sus derechos humanos. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 7º, fracción XIII. - Prohibir la discriminación contra las víctimas o limitarlas en sus derechos. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 7º, fracción XXII. - Dar acceso a las víctimas a cualquier mecanismo de justicia para determinar la responsabilidad en la comisión de delitos. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 7º, fracción, XXIV; y LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 5º, fracción VIII.
Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable	<ul style="list-style-type: none"> - Actuar con legalidad y en protección a las mujeres en contra de injerencias y ataques en su vida, en contra de la ley. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, artículo 17, y CADH, artículo 11.2. - Eliminar estereotipos en contra de las mujeres, que socaven las denuncias de las víctimas y apoyen la defensa del supuesto agresor.⁷⁷ - Brindar a las víctimas todos los servicios con legalidad. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, artículo 109, fracción II. - Garantizar que los procedimientos penales y administrativos se ajusten a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales de los que México es parte, la Constitución Política de la Ciudad de México, y demás normatividad federal y local, relativa a la competencia de las autoridades jurisdiccionales y administrativas, con respeto al debido proceso. LEY DE VÍCTIMAS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 74, fracción II.
Retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa	<ul style="list-style-type: none"> - Impartir justicia pronta y expedita. CADH, artículo 8º. - Evitar la duración excesiva y no justificada de procesos penales.⁷⁸

⁷⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015, párr. 38.

⁷⁷ *Ibidem*, párrs. 26 y 27.

⁷⁸ Víctor Manuel Rodríguez Rescia, "El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos," en *Liber Amicorum, Héctor Fix Zamudio*, vol. II, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, p. 1302.



Obligaciones del Estado para garantizar a las víctimas de delitos el acceso y procuración de justicia particularmente a las mujeres que denuncian violencia de género (continuación...)

Tipo de violación	Obligaciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Reparar el daño. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER, artículo 4°. - Realizar investigaciones prontas y eficaces. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 7°, fracción I. - Agotar diligencias de la averiguación previa y determinar lo procedente. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, artículo 2°, fracciones I y VI.
Negativa, restricción u obstaculización para hacer comparecer a la persona probable responsable	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar, capturar, procesar y sancionar a los responsables del daño causado a las víctimas, así como el esclarecimiento de los hechos y restauración del daño. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 7°, fracción XXVI. - Solicitar medidas para la persecución de los probables responsables del delito. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 12, fracción X. - Hacer conocer a las víctimas la identidad de los responsables del delito. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 18. - Garantizar medidas de satisfacción para las víctimas, como la sanción a los responsables de violaciones de derechos humanos. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, artículo 73, fracción V.

Fuente: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belém Do Pará); Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 40/34, el 29 de noviembre de 1985; Declaración Conjunta de las Relatoras Especiales sobre los Derechos de la Mujer, 8 de marzo de 2002; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley General de Víctimas, artículo 7°, fracción VI; Constitución Política de la Ciudad de México; Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, y Ley de Víctimas para la Ciudad de México.



*La atención de los casos de violencia
contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia
en la Ciudad de México. Informe anual 2019, volumen II.*
se terminó de editar en marzo de 2020.
Para su composición se utilizó el tipo Century Gothic.

Comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 5229 5600.

Página web: <https://cdhcm.org.mx>
Correo electrónico: cdhdf@cdhcm.org.mx

Delegaciones

Azcapotzalco

Calz. Camarones 494,
col. Del Recreo,
02070 Ciudad de México.

Coyoacán

Av. Río Churubusco s/n,
esq. Prol. Xicoténcatl, primer piso,
col. San Diego Churubusco,
04120 Ciudad de México.

Cuajimalpa de Morelos

Prol. 16 de septiembre s/n,
entre av. Veracruz y Mariano Escobedo,
col. Contadero,
05230 Ciudad de México.

Cuauhtémoc

Río Danubio s/n, esq. Río Lerma,
primer piso del mercado Cuauhtémoc,
col. Cuauhtémoc,
06500 Ciudad de México.

Gustavo A. Madero

Calz. de Guadalupe esq. Fortuna,
planta baja,
col. Tepeyac Insurgentes,
07020 Ciudad de México.

Iztacalco

Av. Río Churubusco esq. av. Té s/n,
edificio B, planta alta,
col. Gabriel Ramos Millán,
08000 Ciudad de México.

Iztapalapa

Aldama 63,
col. San Lucas,
09000 Ciudad de México.

La Magdalena Contreras

José Moreno Salido s/n,
col. Barranca Seca,
10580 Ciudad de México.

Miguel Hidalgo

Parque Lira 94,
col. Observatorio,
11860 Ciudad de México.

Milpa Alta

Av. México s/n, esq. Guanajuato,
col. Villa Milpa Alta,
Barrio Los Ángeles,
12000 Ciudad de México.

Tláhuac

José Ignacio Cuéllar 22,
col. El Triángulo,
13470 Ciudad de México.

Venustiano Carranza

Prol. Lucas Alamán 11 esq. Sur 89,
primer piso,
col. El Parque,
15960 Ciudad de México.

Xochimilco

Francisco I. Madero 11,
Barrio El Rosario,
16070 Ciudad de México.



 CDHDF

 /CDHDF1

 @CDHDF