Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Recomendación General 01/2022

Sobre las órdenes y medidas de protección como mecanismo de acceso a la justicia de las niñas, adolescentes y mujeres

I. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS Y PARA LA EMISIÓN DE RECOMENDACIONES GENERALES

1. El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo tercero, señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de "[…] promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad […]", y establece la obligación del Estado de "[…] prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos".

2. En armonía con el ordenamiento federal, la Constitución Política de la Ciudad de México establece en su artículo 3.1. "[…] La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos. […]".

3. En este mismo sentido, en su capítulo I, *De las normas y garantías de los derechos humanos*, el artículo 4, *Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos*, la Constitución de la Ciudad de México establece como principios de la protección de los derechos humanos:

> *A. De la protección de los derechos humanos*
>
> 1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.
>
> 2. Los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.
>
> 3. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
>
> 4. Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar

> los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.
>
> 5. Las autoridades deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
>
> 6. Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.
>
> *B. Principios rectores de los derechos humanos*
>
> 1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.
>
> 2. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.
>
> 3. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona.
>
> 4. En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

4. En este contexto y en lo relativo a la competencia de la CDHCM, de conformidad con los artículos 1° y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el artículo 24 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus garantías, así como el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que establece que este Organismo tiene como objeto, entre otros, la protección, defensa, vigilancia, promoción y educación de los derechos humanos en la Ciudad de México, especialmente respecto de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

5. Por otra parte, el artículo 48 de la Constitución Política local y los artículos 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

prevén dentro del ámbito de facultades y atribuciones de este organismo público defensor de derechos humanos, promover, proteger, garantizar, vigilar y estudiar los derechos humanos en la Capital del país además de investigar cualquier acto u omisión de autoridades o personas servidoras públicas con la finalidad de esclarecer posibles violaciones a derechos humanos; así como formular, emitir y dar seguimiento a informes temáticos y propuestas generales en materia de derechos humanos.

6. De esta manera, además de las ***Recomendaciones*** que tradicionalmente se han emitido por esta Comisión respecto de casos concretos, en aquéllos expedientes de queja en los que el análisis de la materia esté inescindiblemente vinculado y condicionado por la existencia de una problemática estructural y/o por un interés difuso y que, además, al considerar integralmente esta situación se llegue a la conclusión de que no será jurídica o fácticamente posible establecer y materializar una reparación individual, la nueva normatividad faculta a esta Comisión para emitir un instrumento recomendatorio (***Recomendaciones Generales***) que busque contribuir a solucionar dicha problemática estructural y a atender ese interés difuso relacionado con los derechos humanos en juego.

7. Los mecanismos *ombudsperson* como esta Comisión, al investigar y resolver quejas actúan como garantías *cuasi* jurisdiccionales especializadas en materia de violaciones a derechos humanos. Así, este organismo público autónomo forma parte del conjunto institucional de promoción, protección y defensa de los derechos humanos que el Estado Mexicano está obligado a brindarles a todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.

8. Dado que, tanto a los derechos humanos como a sus garantías les es aplicable el principio de progresividad, en la actualidad el alcance de las facultades y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se ha visto ampliado con la publicación de la Ley Orgánica de la CDHCM, el 12 de julio de 2019. Una de las figuras de nueva creación que amplía las facultades de esta Comisión se encuentra en el artículo 68 de la Ley (complementado y desarrollado por el artículo 149 de su Reglamento), al facultarla para emitir ***Recomendaciones Generales***, entendidas como instrumentos que "*tienen como finalidad atender problemáticas estructurales o intereses difusos derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que no se podrá materializar una reparación individual*".

9. A este respecto, la emisión de las Recomendaciones Generales establecidas en la Ley Orgánica de esta Comisión se inscribe en un esquema de protección de derechos humanos de naturaleza colectiva, considerando que, como en efecto ha

ocurrido en el marco del trabajo de esta Comisión, hay un número importante de expedientes de queja en los cuales la atribución de responsabilidad a las autoridades no resulta jurídicamente posible, cuando la falta de ejercicio efectivo de ciertos derechos, deriva de un factor o un conjunto de factores estructurales que van más allá de una *relación bilateral* entre las autoridades implicadas y una persona o grupo de personas. Es así que, la bilateralidad en los expedientes de queja pone dos roles esenciales en su desahogo: las presuntas víctimas y las autoridades presuntas responsables[1].

10. Lo anterior no implica que siempre que se esté ante una cuestión que involucre derechos colectivos se diluya la bilateralidad y, por ende, deba recurrirse a la emisión de Recomendaciones Generales. Por el contrario, debe dejarse asentado que es sólo en aquellas situaciones en las que los derechos colectivos envuelven ***intereses difusos***, en donde se rompe la referida bilateralidad, siendo que, por definición, dicha naturaleza difusa involucra grupos indeterminados de personas o inclusive materias en las que los roles, las funciones y las obligaciones de las autoridades puedan no haber sido definidos con claridad.

11. Por identidad de razones, en los asuntos en los que la materia de las quejas se refiere a ***problemáticas estructurales***, que van más allá de los actos u omisiones de autoridades específicas locales y que involucran o pueden involucrar cuestiones de responsabilidad del Estado mexicano (considerando los diversos órdenes de gobierno), la atribución de responsabilidad y el establecimiento de medidas de reparación individual por parte de esta Comisión local, resultan inviables, sin que ello implique que se deba renunciar a la posibilidad de obtener una solución a la problemática estructural o al interés difuso desatendido o inclusive al desconocimiento de normas *erga omnes*[2], mediante medidas de reparación de naturaleza estructural.

---

[1] La atribución de responsabilidad a una autoridad presupone un vínculo jurídico bilateral, esto es, entre dos partes principales: la persona o personas que individual o colectivamente son tenidas como presunta víctima *vis-a-vis* la autoridad presunta responsable. Dicha bilateralidad está naturalmente implicada en el concepto de *violación a derechos humanos*; por lo que, de un lado se tiene una autoridad a la que se le imputa una violación o un conjunto de violaciones a los derechos humanos, y del otro a una víctima a favor de la cual se reconoce el derecho a obtener una reparación integral, como derecho subjetivo. Empero, en ausencia de uno de los dos extremos, la atribución de responsabilidad se desdibuja y consecuencialmente la posibilidad de establecer una reparación individual; lo anterior no implica que esté vedado a las autoridades garantes de los derechos humanos generar instrumentos correctivos que busquen solucionar la problemática estructural o garantizar el interés difuso que se encuentre comprometido, tal como actualmente lo autoriza la Ley y el Reglamento de la CDHCM.

[2] En la invocación de la responsabilidad internacional de los Estados, se reconoce que, en aquellas situaciones en las que los Estados tengan un interés en asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, aun cuando no sean Estados directamente afectados por la violación de la misma, por virtud de las obligaciones *erga omnes*, estarán legitimados para solicitar únicamente el cese del hecho internacionalmente ilícito o, en algunos casos, garantías de no repetición, excluyendo la reparación individual a los Estados demandantes. Lo anterior en virtud de que no actúan en su capacidad individual por haber sufrido una lesión sino como parte integrante de la comunidad internacional. Ver, Comisión de Derecho Internacional, 'Report of the International Law Commission on the Work of its 53rd Session 'Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts, with commentaries' (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001) UN Doc A/56/10, pág. 126, párr. 3 y pág.127 párras.11-12.

12. Las Recomendaciones Generales son instrumentos que analizan fenómenos ***multilaterales***[3] que redundan negativamente en el ejercicio de los derechos humanos (de ahí la justificación para que la Comisión esté facultada para intervenir) y que, sin poderse calificar como violaciones a derechos humanos en sentido concreto[4], sí involucran a diversos actores institucionales, así como a colectividades indeterminadas y a personas individualmente consideradas; siendo que dichos fenómenos no son directamente atribuibles a una autoridad o a autoridades específicas, pese a que algunas de éstas sí contribuyen a la existencia de dicha situación, pero que, en todo caso, la problemática estructural en sí misma considerada se mantiene más allá de dicha contribución y es la ***problemática estructural*** la que produce los impactos negativos en el ejercicio efectivo de los derechos de personas y colectividades (que muchas veces tienen intereses y derechos contrapuestos) o que involucra a grupos de personas indeterminadas o indefinidas que no son homogéneos, ni en sus derechos ni en sus intereses.

13. En este sentido, es importante señalar que las problemáticas estructurales a las que se refieren las Recomendaciones Generales pueden analizar un interés difuso, caracterizado por la transindividualidad y la indivisilidad; es decir que se trata de un interés que, sin pertenecer a ninguna persona en particular, comprende a toda una colectividad[5]:

> En la terminología de la Sala Constitucional [de la Corte Suprema de Costa Rica], se ha señalado que los intereses difusos son aquellos que son de todos y de cada uno, en el entendido de que nadie puede arrogarse el monopolio para su defensa efectiva, la cual, sin embargo, se exige por afectar a toda la colectividad[6].

14. Por otro lado, si bien en nuestro país no se tiene a la fecha una doctrina jurídica consolidada sobre los ***intereses difusos***, debe dejarse asentado que esta

---

[3] Para determinar la estructura propia de los derechos colectivos, algunos autores han establecido que se caracterizan por ser multilaterales, por cuanto atienden a comunidades; a la manera de una red resaltan no la individualidad aislada y abstracta, sino los contactos, la intermediación y la interacción, pero sin desconocer la individualidad misma, respecto de la cual frecuentemente operan como un límite o se constituyen en condiciones de posibilidad. Ver, Montoya Brand, Mario, "Multiculturalismo, nacionalismo y derechos colectivos: El caso de la reforma al Estatuto de Cataluña", en Nuevo Foro Penal, vol. 5 núm. (73), julio-diciembre 2013, pp. 167 y 169.

[4] Cuando no sea posible acreditar alguno de los elementos que permiten declarar probada una violación a derechos humanos, como sería la actuación contraria las normas que establecen las obligaciones en materia de derechos humanos imputable a la autoridad o autoridades (por acción u omisión), o porque no sea posible acreditar el daño en el caso concreto o porque existiendo un daño, no se tenga evidencia alguna de la relación causal entre una conducta u omisión de la autoridad y el daño que se investiga.

[5] Ribero Franca, Ruy. Notes on diffuse interest. Como aparece citado en Acción de inconstitucionalidad de XXX contra el Artículo 73 de la Constitución Política. Expediente N° 12-16138-0007-CO.

[6] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Acción de inconstitucionalidad de XXX contra el Artículo 73 de la Constitución Política. Expediente N° 12-16138-0007-CO. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0&param1=AIP&nValor1=1&param5=12-016138-0007-CO&paramInf=1&strTipM=IP1

materia, en el constitucionalismo mexicano, deriva del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se incluyen las acciones colectivas como un mecanismo de acceso a la justicia.

15. Cabe resaltar que el propio órgano reformador de la Constitución General de la República, en la exposición de motivos a la reforma del artículo 17, del año 2010, definió los alcances de los derechos colectivos, como se lee a continuación:

> El término derechos colectivos comprende los llamados [1] **derechos difusos**, [2] colectivos en sentido estricto e [3] individuales de incidencia colectiva. Los **derechos e intereses difusos** y colectivos en sentido estricto son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentra vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva son aquéllos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho, permiten su protección y defensa en forma colectiva.

16. Al atender los expedientes de queja que se reciben y tramitan en la CDHCM, los derechos en juego pueden ser individuales o colectivos. En cuanto a los derechos colectivos, puede tratarse a su vez, ***de derechos e intereses difusos***, de derechos colectivos *stricto sensu*[7] y de derechos individuales de incidencia colectiva[8].

17. En suma, cuando la materia de las quejas de que se trate no permita atribuir responsabilidad objetiva y directa a las autoridades de la Ciudad de México, ya sea

---

[7] El concepto de "derecho social" de Abramovich y Courtis nos permiten dar un punto de partida sólido para analizar el alcance de los derechos colectivos *stricto sensu*. Ver, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, editorial Trotta, Madrid, 2002, pág. 56. Para los autores referidos, el *derecho social* se caracteriza por: Ser un derecho de grupos y no de individuos. El individuo goza de sus beneficios solo en la medida de su pertenencia a un grupo; se trata de un derecho del individuo situado o calificado; ser un derecho de desigualdades, que pretende constituirse en instrumento de equiparación, igualación o compensación. Se trata de un modelo jurídico que tiende a concebir las relaciones legales estructuralmente desigualitarias, rechazando la concepción del contrato en términos de equilibrio de las prestaciones, autonomía de la voluntad o protección del consentimiento. Hallarse ligado a una sociología, orientada a señalar cuáles son las relaciones sociales pertinentes, qué relaciones ligan a las distintas clases o grupos sociales, cuáles son las necesidades o aspiraciones de esos grupos, etc. Esta orientación sociológica desplaza a la filosofía o a la moral, fundamento de derecho privado clásico.

[8] Al respecto, véase: Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 580 y 581. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFPC. Tesis: 2a./J. 51/2019 (10ª.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo 2019. https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019456 Véase Amparo Directo 8/2020 MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. Pp. 7, 8, 20 y 21. En: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf
Esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, tuvo la oportunidad de atender un caso de *derechos individuales de incidencia colectiva* a través de la Conciliación 01/2018, con lo que se pone en evidencia que la atención de los derechos colectivos también puede realizarse a través de mecanismos de justicia restaurativa y autocomposición como lo es la Conciliación.

porque involucra una problemática estructural que es, en sí misma, la causante del impacto negativo en los derechos y/o porque se encuentran en juego derechos e intereses difusos, la Ley Orgánica de la CDHCM faculta a esta Comisión para emitir una Recomendación General, a fin de no dejar desatendida la cuestión, pese a que en estas situaciones no es posible establecer reparaciones individuales.

18. El artículo 149 del Reglamento de esta CDHCM establece que las Recomendaciones Generales "*tienen como finalidad atender* ***problemáticas estructurales*** *o intereses difusos derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que* ***no se podrá materializar una reparación individual***"[9].

19. En este instrumento recomendatorio se analizaron los patrones presentados en 21 expedientes de queja en trámite iniciados entre 2017 y 2021. En 13 de ellos se observó violencia institucional; en 7 no se observó que se consideraran pruebas periciales; en 2 las pruebas periciales mostraban irregularidades; en 3 se documentó que la investigación se fragmentó sin realizar análisis de contexto; en 19 no se otorgaron medidas de protección o éstas fueron insuficientes; en 7 se documentó que la valoración de las declaraciones de las víctimas no siguió estándares aplicables en la materia; en 8 el impulso procesal de la investigación dependió de las víctimas; en 5 se documentó culpabilización o estigmatización de las víctimas; en 8 hubo ausencia o deficiencia de asesoría jurídica a las víctimas; en 7 hubo deficiencias en la atención médica o psicológica, y en 20 se identificó la falta de valoración de riesgo o retardo en su elaboración.

[9] Algunos autores han puesto de presente que "los derechos humanos llamados colectivos o difusos también son denominados de solidaridad, porque atañen a todos y todas, ya que su afectación no necesariamente causará un daño, un perjuicio de manera directa a las personas, en estos derechos o intereses de grupo, su titularidad no pertenece a una sola persona, sino a la toda una colectividad de personas". Silva Ramírez, Luciano. *Op. Cit.*

20. Con la intención de facilitar la lectura del presente documento, se presenta el siguiente glosario:

Glosario

Abandono social[10].

Por una parte, implica una pérdida de *facto* de los derechos, ocasionada por el descuido o lagunas en la atención de obligaciones y deberes frente a situaciones desventajosas o injustas en las que se encuentran los individuos, tanto por una situación personal (discapacidad, pobreza extrema), como por su pertenencia a un sector de la población que merece especial atención (grupos de atención prioritaria). Por otra, se manifiesta en una situación de desamparo ocasionada precisamente por la falta de atención o lagunas, que se convierte a menudo en causa de otros problemas que merman el goce y ejercicio de derechos.

Acciones afirmativas o positivas[11].

Medidas correctoras o compensatorias de situaciones de desigualdad, que son implementadas para personas que se han visto desfavorecidas en el ejercicio de sus derechos dada su pertenencia a grupos sociales históricamente desaventajados, por ejemplo, entre hombres y mujeres para prevenir futuras desigualdades. Supone vencer obstáculos ideológicos y estructuras. Estas medidas tienen un carácter temporal hasta corregir la situación de desigualdad.

Acompañamiento psicojurídico[12].

Trabajo conjunto entre profesionales del derecho y psicosociales en procesos individuales y colectivos con víctimas, a través de actividades de acompañamiento psicojurídico. Son acciones transversales de trabajo en equipo entre profesionales psicosociales y del derecho en el apoyo individual y colectivo a víctimas.

---

[10] Fuentes Reyes, Gabriela y Morales Reynoso, María de Lourdes. Revisión Teórica del Concepto de abandono: Una mirada multidisciplinaria. Universidad Autónoma del Estado de México. 2015. Pág. 12 y 18. Disponible en; http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/40594/REVISI%c3%93N%20TE%c3%93RICA%20DEL%20CONCEPTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[11] Derechos Fundamentales a la Igualdad y a la No Discriminación. Metodología para el Estudio De Casos Que Involucren La Posible Existencia De Un Tratamiento Normativo Diferenciado. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 56, Julio de 2018; Tomo I; Pág. 171. 1a./J. 44/2018 (10a.). https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017423

[12] Pérez Sales, Pau. Alberto Fernández-Liria. Violencia y trauma: del trabajo comunitario a la psicoterapia. Guía de procesos y programa de intervención desde una perspectiva comunitaria. Pág. 117, 327.

Ajustes razonables.

Medidas encaminadas a lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas, mediante la adopción de medidas especiales o afirmativas, el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado) o de forma tácita, sean discriminatorios[13].

Modificaciones y adaptaciones necesarias, que no impongan una carga desproporcionada o indebida, que permitan a las personas compensar alguna deficiencia que les impida el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales[14].

Adolescente[15].

Se considera adolescente, a todas las personas entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, quienes se encuentran en una etapa del desarrollo humano única y decisiva, caracterizada por un desarrollo cerebral y un crecimiento físico rápidos, un aumento de la capacidad cognitiva, el inicio de la pubertad y la aparición de nuevas habilidades, capacidades y aptitudes.[16] Las y los adolescentes experimentan un aumento de las expectativas en torno a su papel en la sociedad y entablan relaciones más significativas con sus pares y con las autoridades a medida que pasan de una situación de dependencia a otra de mayor autonomía.

La adolescencia es la transición de la infancia a la adultez. Es una etapa llena de oportunidades de crecimiento físico, cognitivo y psicosocial pero también de riesgos para el desarrollo sano. Un elemento clave a considerar en su desarrollo, es que el cerebro adolescente no ha madurado por completo lo que significa que, son particularmente vulnerables a la exposición de diversos factores de riesgo[17].

[13] DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO. Localización: [TA; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 38, Enero de 2017; Tomo I; Pág. 380. 1a. VII/2017 (10a.).
[14] Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
Véase también: CONAPRED. Glosario de Términos sobre Discapacidad. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_PCD.pdf
[15] ONU. Observación General No. 20 del Comité de los Derechos del Niño: sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia. 2016 (CRC/C/GC/20) pág. 4
[16] Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, Artículo 3, fracción I .
[17] Papalia, E., D., Wendkos, O.,S. y Duskin, F., R. (2009). Psicología del desarrollo: de la infancia a la adolescencia. México: McGrawHill

Adultocentrismo[18].

Enfoque y perspectiva desde la edad adulta. Incluye:

> a) la mirada biologista que sólo considera a adolescentes y jóvenes desde el punto de vista del desarrollo biológico evolutivo, haciendo hincapié en la pubertad –transformaciones físicas y fisiológicas– y en la adolescencia –desarrollo psicológico–. Considera a las personas jóvenes menores de 18 años como inacabadas –al no ser adultas– y, por lo tanto, no se les reconoce como sujetas/sujetos de derechos y con capacidad de toma de decisiones;
>
> b) la mirada homogenizante, donde las personas jóvenes son concebidas como un grupo homogéneo con las mismas características, condiciones e intereses. No reconociéndoseles desde la diversidad –clase social, género, etnia, cultura, grupo de edad, entre otros–, y promoviendo un estereotipo basado en elementos como la fuerza física, buena salud, optimismo, agrado por el deporte, creatividad;
>
> c) la mirada positiva, que entiende a las personas jóvenes como una promesa para el futuro, invisibilizando las problemáticas que como jóvenes experimentan y dejando de lado sus propuestas y acciones. Se les reconoce como agentes del desarrollo; sin embargo, se focaliza en el desarrollo económico y les delega la responsabilidad de generar condiciones y oportunidades;
>
> d) la mirada problematizadora, la cual se centra en el "bono demográfico" y en lugar de crear condiciones para aprovecharlo opta por contenerlo. Se criminaliza a las juventudes cuando se reúnen en algún espacio público para convivir o para realizar alguna actividad de exigibilidad social y política de derechos humanos, pues se cree que cometerán un delito.

El adultocentrismo indica que existen relaciones de poder entre los diferentes grupos de edad que son asimétricas en favor de los adultos, es decir, que éstos se ubican en una posición de superioridad. Los adultos son el modelo ideal de persona, los adolescentes y jóvenes todavía no están preparados, por lo que aún no tienen valor[19].

[18] Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Capítulo 28. Derechos de las y los jóvenes", en: Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal, Ciudad de México, PDHDF, 2008, p. 630.
[19] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Superando el adultocentrismo. Chile. Noviembre de 2013. Página 18. Disponible en: https://www.imageneseducativas.com/wp-content/uploads/2019/02/Superando-el-Adultocentrismo.pdf

Averiguación previa.

Es un procedimiento anterior al proceso penal, que se lleva a cabo por un órgano del Poder Ejecutivo, ya sea federal o local. Inicia a partir de que el agente del Ministerio Público, como autoridad investigadora, tiene conocimiento, mediante una denuncia o querella de hechos que pueden constituir un delito. Tiene por objeto que el agente del Ministerio Público practique todas las diligencias necesarias a fin de que pueda determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal; en consecuencia, lleva a cabo las investigaciones debidas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. La fase de la averiguación previa comprende desde la denuncia o la querella, hasta el ejercicio de la acción penal con la consignación ante un Juez, la determinación de no ejercicio de aquélla, o bien, la resolución de la reserva.

Carpeta de investigación.

Es el antecedente de la investigación proveniente de la Fiscalía, es todo registro que sirve de sustento para aportar datos de prueba. Se entenderá por registros de la investigación, todos los documentos que integren la carpeta de investigación, así como fotografías, videos con o sin audio, grabaciones de voz, informes periciales y pruebas periciales que obren en cualquier tipo de soporte o archivo electrónico.

Criminalización[20].

Etiquetas sociales que agrupan a aquello que la sociedad considera como delincuente o criminal. Estos estereotipos suelen servir como justificación suficiente para su arresto selectivo, restricciones a su libertad y seguridad personales, así como para que se cometan violaciones a otros de sus derechos humanos. Entre más grave sea la situación de vulnerabilidad hay mayor propensión a ser estigmatizados socialmente como potenciales delincuentes por el resto de la población.

Culpabilización de la víctima[21].

Dirigir la atención hacia la responsabilidad percibida de la víctima y su comportamiento y no hacia el agresor o las causas estructurales y las

[20] CDHDF. Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal, 2010-2011. Pág. 69-70. Disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-jovenes.pdf
[21] UN Women Training Centre Glossary. Disponible en: https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36&mode=letter&hook=V&sortkey=&sortorder=

desigualdades en el trasfondo de la violencia cometida contra ella.

Dar vista[22].

Hacer de conocimiento de las autoridades administrativas o penales correspondientes los actos constitutivos de una irregularidad o posible ilícito. En términos de la legislación vigentes es la obligación ineludible de las autoridades en ejercicio de sus funciones públicas –y hasta de las partes que intervengan en el proceso– de denunciar y hacer del conocimiento del Ministerio Público la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito.

Denuncia[23].

Es el aviso, conocimiento o información que obtiene el agente del Ministerio Público sobre la posible comisión de una conducta considerada como delito por el Código Penal, o bien, que se encuentre en tipos penales contemplados en leyes especiales. Esta información puede ser proporcionada de la forma oral o escrita. En este sentido, el agente Ministerio Público o el funcionario que reciba la denuncia informará al denunciante, dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realizan.

La información de un hecho posiblemente constitutivo de delito debe referirse a datos concretos o específicos, en ella no es necesario que el que la proporciona califique jurídicamente los hechos.

Derecho a la identidad de género[24]:
Es aquel que deriva del reconocimiento al libre desarrollo de la personalidad. Considera la manera en que cada persona se asume a sí misma, de acuerdo con su vivencia personal del cuerpo, sus caracteres físicos, sus emociones y

[22] Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 222. VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. LOS JUZGADORES DE AMPARO DEBEN ORDENARLA ANTE EL CONOCIMIENTO DE ACTOS REALIZADOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO CONSTITUCIONAL QUE PODRÍAN RESULTAR CONSTITUTIVOS DE ALGUNO DE LOS DELITOS ESPECIALES TIPIFICADOS EN EL ARTÍCULO 261 DE LA LEY DE LA MATERIA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I. Tesis: P./J. 13/2017 (10a.). Página: 5. DAR VISTA Y CORRER TRASLADO. DIFERENCIAS Y PRECISIONES. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI, Segunda Parte-1, Julio-Diciembre de 1990, Pág. 126.
[23] Carreón Perea Héctor, y Azucena González Méndez. Averiguación Previa en el procedimiento. Página 10. Disponible en: http://www.inacipe.gob.mx/stories/investigacion/descargas/Cap6.Averiguacion.Previa.en.el.procedimiento.pdf
[24] CONAPRED, Glosario de la diversidad sexual, de género, y de características sexuales. México, 2016, p. 16. Disponible en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf Cfr. Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aspectos que comprende. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Tesis LXVI/2009. Novena época; y Principios de Yogyakarta, Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Marzo de 2007. Disponible en: https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/

sentimientos, sus acciones, y conforme a la cual se expresa de ese modo hacia el resto de las personas.

Dignidad[25].

Es un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica. Funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

No es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta en su núcleo más esencial como el interés inherente a toda persona por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.

En un plano psicológico, refleja las necesidades humanas básicas de reconocimiento y respeto de los demás. Es relacional y tiene que ver con el modo en que nos consideran y tratan las personas que forman parte de nuestro grupo social de referencia.

Discapacidad[26].

Resulta de la interacción entre las personas con alguna deficiencia de carácter físico, sensorial, cognitivo-intelectual y psicosocial, con las barreras debidas a la actitud y al entorno, que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas.

Discriminación.

Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, como la edad, que tenga por efecto impedir o anular el

[25] DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 33, Agosto de 2016; Tomo II; Pág. 633. 1a./J. 37/2016 (10a.). Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas. Pág. 145.
[26] Artículo 4, fracción XVI, de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Discriminación de género[27].

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, niña o adolescente, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Discriminación tutelar[28].
Forma encubierta de acciones autoritarias que subordinan a las personas en situación de calle, les niegan la posibilidad de que expresen su voluntad y les cancelan el reconocimiento de su personalidad jurídica.

Enfoque basado en los derechos humanos (EBDH)[29].

Marco conceptual para el proceso de desarrollo humano cuya base normativa son los estándares internacionales de derechos humanos y que operativamente está dirigido a promover y proteger los derechos humanos.

Enfoque (perspectiva) psicosocial[30].

La perspectiva psicosocial tiene como planteamiento central que el trauma que vive una persona tras sufrir un hecho violento o violatorio de derechos humanos, no tiene un origen individual, sino que es resultado de condiciones sociales que, a su vez, desencadenan una serie de consecuencias que impactan en distintos ámbitos de la persona por violaciones a sus derechos humanos.

Esta perspectiva "…ubica el foco de análisis en la relación individuo-contexto y de este modo privilegia la idea de que como individuos construimos los problemas, los

[27] Naciones Unidas, 1979. "Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer". Artículo 1. UN Women Training Centre Glossary. Disponible en: https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36&mode=&hook=ALL&sortkey=&sortorder=&fullsearch=0&page=2
[28] CDHDF. Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013. México. 2014. Pág. 12. Disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf
[29]UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres. "Gender Equality, UN Coherence and you"; Portal del EBDH, http://hrbaportal.org/
[30] Arévalo, L., Penagos, M. J., Pinzón, M. L (2009). *Acompañamiento psicosocial en contextos de violencia sociopolítica*. Corporación Vínculos. Pág. 29.
Martín Beristain, C. (2007). *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos.* Cejil; Hegoa.

sueños, las posibilidades en la interacción con otros y que es allí donde tenemos un campo amplio de acción para transformar o mantener el mundo social y personal que habitamos. Una consecuencia fundamental es la despatologización de los individuos gracias a su visión hacia los contextos, la cual también amplía las alternativas de acción en ámbitos comunitarios de apoyo, al romper la idea clásica de la atención psicológica o psiquiátrica de consultorio, cerrada al mundo cotidiano".

De esta manera, la perspectiva psicosocial:

- Cuestiona las premisas sobre salud mental para comprender los efectos emocionales y sociales en las víctimas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto.

- Invita a superar las miradas individualizantes y descontextualizadas.

- Evita la patologización, que tiende a invisibilizar la responsabilidad de quien provoca el daño.

- Asume el reto de promover cambios en las realidades de las personas, lo cual implica trabajar, además de lo psicoemocional, en su realidad social.

- Dirige la mirada hacia los mecanismos de afrontamiento y redes de apoyo de las personas víctimas de violencia y violaciones a derechos humanos, y coloca en el centro sus necesidades, experiencias y expectativas durante los procesos de búsqueda de verdad y justicia.

Estereotipo[31].

Son las preconcepciones, generalmente negativas y con frecuencia formuladas inconscientemente, acerca de los atributos, características o roles asignados a las personas, por el simple hecho de pertenecer a un grupo en particular, sin considerar sus habilidades, necesidades, deseos y circunstancias individuales.

[31] CONAPRED, Glosario… op. cit. Nota 4, p. 19. Véase: Cfr. Cook, Rebecca J. y Cusack, Simone (2010), Estereotipos de género. Perspectivas legales trasnacionales [en línea]. Trad. Andrea Parra. Bogotá, Profamilia, p. 1. Disponible en: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf

Estereotipos de género[32].

Creencias y atribuciones socialmente construidas basadas en convencionalismos de cómo debe ser y comportarse cada género. Se refieren a la construcción social y cultural de hombres y mujeres debido a sus diferentes funciones físicas, biológicas, sexuales y sociales. Más ampliamente, pueden pensarse como las convenciones que sostienen la práctica social del género. Por medio de estas ideas se asignan capacidades y actitudes para mujeres y hombres, las cuales incentivan un trato diferenciado dada la asignación de los papeles sociales.

Expresión de género[33].

Manifestación externa del género de una persona a través de su aspecto físico, la cual puede incluir el modo vestir, el peinado, o la utilización de artículos cosméticos, o a través de manierismos, de la forma de hablar, de patrones de comportamiento personal, de comportamiento o interacción social, de nombres o referencias personales, entre otros. La expresión de género de una persona puede o no corresponder con su identidad de género auto-percibida. La expresión de género puede ser una fuente de identificación, especialmente cuando a través de características como la vestimenta, los manerismos y las modificaciones corporales, se subvierten expectativas tradicionales de expresión de género.

Evaluación de riesgo[34].

Proceso mediante el cual se evalúan los factores o circunstancias relacionadas con hechos posiblemente constitutivos de delito o violaciones a derechos humanos para determinar a una categoría o clasificación apropiada de la vulnerabilidad frente a un hecho real actual e inminente contra la integridad de la persona.

---

[32] Post, Robert, "Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law", California Law Review, University of California, 2000, vol. 88, núm. 1, p. 18.

[33] Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta), Disponible en https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/
Citado en CIDH, Violencia… op. cit. Nota 3, párr. 22.
CIJ, Orientación Sexual e Identidad de Género y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Guía para Profesionales No. 4, Ginebra, 2009, pp. 132-3. Ver también, ACNUR, Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género, Ginebra, 21 de noviembre de 2008, párr. 5

[34] Charlie Hedges. "Understanding and managing risk in the context of missing persons". Enero de 2017. Disponible en: https://ftp.amberalert.eu/risk/Risk2016.pdf

Factores de riesgo[35].

Factores que suponen una mayor vulnerabilidad para las personas ante un hecho real actual e inminente que pudiera poner en riesgo su integridad.

Familia social[36].

Relación generada por las personas que viven o sobreviven en el espacio público de la que derivan sentimientos de amistad, protección, confianza, solidaridad y auto organización.

Feminización de la pobreza.

Proceso en el cual se reconoce la existencia de un fenómeno multidimensional relacionado con el crecimiento de los índices de pobreza de las mujeres por encima de los de los hombres desde una perspectiva dinámica. Va mucho más allá de la problemática específica de los hogares monomarentales o de mujeres solas, como consecuencia de la privación de las capacidades básicas y desigualdades de género, por lo que no se soluciona con la inserción de las mujeres en el mercado laboral, sino a partir de la necesidad de realizar un cambio profundo de las estructuras básicas de funcionamiento del actual sistema socioeconómico, entre las que están integradas las relaciones de poder patriarcales[37].

Tendencia a que aumente progresivamente la representación desproporcionada de las mujeres entre las personas en situación de pobreza a causa de un sesgo de género que influye en roles e incidencia en la sociedad, y exposición a factores de riesgo tales como inseguridad, precariedad y vulnerabilidad como consecuencia de desigualdades históricas y estructurales[38].

---

[35] I Albuquerque, et al. (2013). European Manual on Risk Assessment. European Comission. Recuperado de, https://e-maria.eu/wp-content/uploads/2011/10/Manual-latest-version-light-colours.pdf Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014). Protocolo de Valoración del Riesgo de Violencia Mortal contra Mujeres por parte de su Pareja o Expareja. Colombia: Alcaldía de Medellín y Secretaría de las Mujeres.

[36] Minerva Gómez Plata a et al., "El mundo de la calle. Consideraciones metodológicas de un proyecto", en Anuario de Investigación 2003, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 2004,p. 255., y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 02/2010, 16 de agosto de 2010, p. 89, como aparece citada en: CDHDF. Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013. Disponible en: Pág. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf Pág. 39

[37] Cfr.Paloma Bonfil Sánchez, Vania Salles compiladoras, México 1998. "Mujeres pobres salud y trabajo". Declaración y plataforma de acción de Beijing 2005 Comisión Confederal contra la precariedad Feminización de la Pobreza, Mujeres y recursos económicos. Informe: Amaia Pérez Orozco

[38] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre desarrollo humano 1995. Nueva York, EUA. 1995. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1995_es_completo_nostats.pdf Clara Murguialday. Feminización de la pobreza. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/99 Véase también: Sen, Amartya. (1990), "Gender and Cooperative Conflicts", en

Género[39].

Roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres. El género determina qué se espera, qué se permite y qué se valora en una mujer o en un hombre en un contexto determinado.

Grupos de atención prioritaria[40].

Personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Humillación[41].

Experiencia interna asociada al hecho de ser (o percibir que uno es) injustamente degradado, ridiculizado o rebajado, en especial cuando lo que ha sido degradado o devaluado está en relación con la propia identidad.

Impacto[42].

Se entiende como el efecto de una experiencia extrema sobre la visión del mundo entendida en términos de cambio. La noción de cambio implica tanto a los impactos negativos (en términos de daño, vulnerabilidad o producción de síntomas) como los positivos (mecanismos de resistencia o factores protectores, de resiliencia o factores de afrontamiento y aprendizaje de experiencias negativas y elementos de crecimiento postraumático o de reevaluación vital positiva a partir de experiencias adversas).

Tinker, I. (ed.), Persistent Inequalities. Women and World Development, University Press, Oxford. http://cscs.res.in/dataarchive/textfiles/textfile.2008-08-28.0791274177/file

[39] UN Women. Concepts and definitions. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsandefinitions.htm United Nations Population Fund – UNFPA (2011). Gender at the Heart of ICPD: The UNFPA Strategic Framework on Gender Mainstreaming and Women's Empowerment. UN Women, OSAGI Gender Mainstreaming - Concepts and definitions

[40] CPCM, art. 11.

[41] *Idem*, 147.

[42] Pérez-Sales, P., Eiroa, F., Fernández, I., Olivos, P., Vergara, M., Vergara, S., Barbero, E. (2013). La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación. Madrid: Irredentos Libros. Págs. 13, 14

Inclusión en la comunidad[43]**.**

El derecho a ser incluido en la comunidad se refiere al principio de inclusión y participación plenas y efectivas en la sociedad. Incluye llevar una vida social plena y tener acceso a todos los servicios que se ofrecen al público, para que todas las personas puedan ser incluidas y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social. Esos servicios pueden referirse, entre otras cosas, a la vivienda, el transporte, las compras, la educación, el empleo, las actividades recreativas y todas las demás instalaciones y servicios ofrecidos al público, incluidos los medios de comunicación social. Ese derecho también incluye tener acceso a todas las medidas y acontecimientos de la vida política y cultural de la comunidad, entre otras cosas reuniones públicas, eventos deportivos, festividades culturales y religiosos y cualquier otra actividad en la que la persona desee participar.

Impunidad[44]**.**

Es definida en el artículo 1 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad como la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

De acuerdo con el primer principio, la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

[43] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017. Párrafo 16, inciso b.
[44] Naciones Unidas. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. 2005. (E/CN.4/2005/102/Add.1), pág. 6 y 7. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement

Incorporación de una perspectiva de género[45].

Proceso de valoración de las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres y personas de la comunidad LGBTTTIQA+ sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, monitoreo y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

Interseccionalidad[46].

Perspectiva que permite observar dinámicas de discriminación a través de la interrelación de factores como la raza, el género, factores estructurales, y políticos que convergen en las manifestaciones de violencia contra un grupo determinado de personas.

Medidas de Protección[47].

Son todas aquellas medidas a cargo del Estado orientadas por el principio de debida diligencia que requieren una implementación oficiosa, urgente y necesaria, para evitar daños irreparables a las personas, sus familiares y redes de apoyo[48] sin necesidad de que éstas inicien procedimientos civiles o penales. Deben ser integrales, culturalmente adecuadas, pertinentes al género, con perspectiva interseccional, especializadas, adecuadas y efectivas considerándose las características específicas de la persona. Estas se materializan través del conjunto articulado de atribuciones, procedimientos, órganos y/o facultades coordinadas a cargo de entidades estatales que permitan a las personas enfrentar: situaciones de riesgo, prevenir mayores daños en su esfera personal y evitar eventos sucesivos de violencia; a través de la protección de su seguridad, privacidad, dignidad e

[45] UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres. "Gender Equality, UN Coherence and you" (Disponible en: https://www.unicef.org/gender/, ECOSOC conclusiones convenidas 1997/2.
[46] Crenshaw, Kimberle Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. Stanford Law Review. Vol. 43, No. 6 (Jul., 1991), págs. 1241-1299. Véase también: Coaston, Jane. The intersectionality wars. Vox. 28 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.vox.com/the-highlight/2019/5/20/18542843/intersectionality-conservatism-law-race-gender-discrimination
[47] Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr.156.
[48] MESECVI. Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. OEA/Ser.L/II.6.14. 2014, pág. 49.

integridad y acceder a otros servicios de atención y rehabilitación de emergencia[49] a través de mecanismos y procedimientos de seguimiento, evaluación y sanción en caso de incumplimiento e ineficacia.

Medidas de protección especiales de niñas, niños y adolescentes:

Medidas diferenciadas como parte del deber del Estado de protección reforzada de niñas, niños y adolescentes. Estas están primordialmente orientadas y encaminadas por el principio de su interés superior de la niñez a través de las cuales el Estado debe de asumir mayor cuidado y responsabilidad frente a la prevención de daños irreparables en el desarrollo de la personalidad, desarrollo progresivo y el máximo disfrute de sus derechos humanos reconocidos[50].

Modelo de Atención Integral a Víctimas[51].

Es aquel que engloba y materializa la aplicación práctica de medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención, inclusión y reparación integral, para restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, y contribuir a la desvictimización, a través de la implementación de la atención integral individualizada, para ejecutarse de forma secuencial y complementaria, con enfoque diferencial y especializado, psicosocial y transformador, brindando a las víctimas herramientas y condiciones para construir una vida digna incorporándose a los ámbitos social, económico y político.

Persona con Discapacidad[52].

Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

[49] CIDH, Informe Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe, pág 38.
[50]Corte IDH CASO VERA ROJAS Y OTROS VS. CHILE SENTENCIA DE 1 DE OCTUBRE DE 2021 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 104; Opinión Consultiva OC-17/02 Condición jurídica y derechos humanos del niño de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.
[51] Ley de Víctimas para la Ciudad de México.
[52] Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Véase también artículo 2, fracción XXVII de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

Perspectiva del curso de vida[53].

Estudio diacrónico de los fenómenos a partir de un eje de investigación que analiza cómo los eventos históricos y los cambios económicos, demográficos, sociales y culturales moldean o configuran tanto las vidas individuales como los agregados poblacionales denominados generaciones.

Plan de persecución penal[54].

Herramienta de política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir. Se define como la orientación que busca desarrollar el trabajo de las fiscalías o procuradurías por medio de una estrategia integral de comprensión del fenómeno criminal.

Implica la planificación para el desarrollo del trabajo, cuya base esencial será proporcionada por el análisis criminal.

Pobreza[55].

Condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible"[56].

Política criminal[57].

---

[53] Blanco, Mercedes. El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. Revista Latinoamericana de Población, vol. 5, núm. 8, enero-junio, 2011, p. 6. Asociación Latinoamericana de Población Buenos Aires, Organismo Internacional.

[54] Novoa, María y Karen Silva Mora. Léase si quiere: Transformar la Procuración de Justicia para reducir la Impunidad. México Evalúa. Pág. 105. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/04/Libro_Lease_SiQuiere_Gobernarenserio_capitulo03.pdf

[55] ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" E/C.12/2001/10. 10 de mayo de 2001, párr. 8. Disponible en: https://undocs.org/es/E/C.12/2001/10

[56] "La precariedad es la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias el asumir sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales. La inseguridad producida por esta precariedad puede ser más o menos extensa y tener consecuencias más o menos graves y definitivas. Conduce frecuentemente a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible." ONU. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy. E/CN.4/ Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996.Pág. 58. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/130/29/PDF/G9613029.pdf?OpenElement

[57] Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-646 de 2001. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm Tal como aparece citada en Observatorio de Política Criminal Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de

Conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción.

Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.

Su objetivo es determinar las prioridades en la actuación de la procuración de justicia, así como las estrategias para alcanzarlas y los mecanismos para medir su impacto[58].

Proyecto de vida[59].

El proyecto de vida se asocia al concepto de realización personal, el poder conducir la existencia y alcanzar el destino que se propone[60].

En este sentido, dentro de la doctrina y criterios jurisprudenciales del sistema regional de derechos humanos, el reconocimiento de un daño al proyecto de vida ha sido uno de los avances más significativos en la humanización del derecho, ya

Justicia y del Derecho. ¿Qué es la política criminal? Bogotá, 2015. Pág. 4Disponible en: http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/queespoliticacriminal-ilovepdf-compressed.pdf

[58] Artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[59] Corte-IDH (1998). Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 147.

[60] Calderón Gamboa, Jorge Francisco. Reparación del daño al proyecto de vida por violaciones a derechos humanos. Porrúa. México, 2005. Pág. 10.

que, desde una visión integral del ser humano, considera cuál es su sentido como individuo en sociedad y, por ende, la necesidad de tutelar sus objetivos y proyectos[61].

Con motivo de la sentencia de reparaciones del caso Loayza Tamayo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce y define este concepto señalando que el proyecto de vida atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas[62].

Este concepto, queda así asociado al de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. Sobre esto, la Corte Interamericana refiere que las opciones son la expresión y garantía de la libertad, ya que para que una persona sea verdaderamente libre debe tener opciones, que poseen en sí mismas un alto valor existencial, para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad[63].

Por otra parte, se considera que el proyecto de vida no es un resultado seguro sino una situación probable dentro del natural y previsible desenvolvimiento del sujeto respecto al cual un hecho violatorio a los derechos humanos puede cambiar drásticamente el curso de la vida, imponer circunstancias nuevas y adversas y modificar los planes y proyectos que una persona formula a la luz de las condiciones ordinarias en que se desenvuelve su existencia y de sus propias aptitudes para llevarlos a cabo con probabilidades de éxito[64].

En este sentido, la Corte Interamericana define el daño al proyecto de vida como la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable dentro de una expectativa razonable y accesible en el caso concreto cuando la existencia de una persona se ve alterada por factores ajenos a ella, que le son impuestos en forma injusta y arbitraria, con violación de las normas vigentes y de la confianza que pudo depositar en órganos

[61] Calderón Gamboa, Jorge Francisco. Reparación del daño al proyecto de vida por violaciones a derechos humanos. Porrúa. México, 2005. Pág.XVII.
[62] Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42. Párr. 147.
[63]Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42.Párr. 148.
[64] Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42. Párr.149.

del poder público obligados a protegerla y a brindarle seguridad para el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus legítimos intereses[65].

Rehabilitación[66].

Conjunto de actividades encaminadas a proporcionar los servicios para que las personas, particularmente las mujeres, en situación de violencia cuenten con los elementos necesarios para romper el ciclo de la violencia y mejorar su calidad de vida (incluyendo medidas de protección y apoyo económico). En virtud de que existe la intencionalidad expresa de evitar otras afecciones o la muerte, también se considera que constituye una acción de prevención terciaria.

Tejido social[67].

Conjunto de elementos compartidos por una comunidad que les permite identificarse dentro de un grupo, un espacio, una cultura o tradición. Se caracteriza por el cuidado natural entre familias y miembros de colectivos que estimulan acciones de apoyo mutuo o que favorecen la creación de espacios organizativos y de grupos de palabra. Permite establecer relaciones significativas que determina formas particulares de ser, producir, interactuar y proyectarse en los ámbitos familiares, comunitarios y laborales.

Trauma[68].

a. Es una experiencia que constituye una amenaza para la integridad física o psicológica de la persona, asociada con frecuencia a emociones o vivencias de caos y confusión durante el hecho, fragmentación del recuerdo, absurdidad, horror, ambivalencia o desconcierto,

b. que tiene, por lo general, un carácter inenarrable, incontable y percibido con frecuencia como incomprensible para los demás,

---

[65] Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42.Párr. 150.

[66] Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (2009) MODELO INTEGRADO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL: MANUAL OPERATIVO. México.P. 37 México. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamvlv/13.pdf

[67] Martín Beristain C. (1999). *Reconstruir el tejido social*. *Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*. España: Ed. Icaria S.A. Pérez-Sales, Pau y Alberto Fernández-Liria. Violencia y trauma: del trabajo comunitario a la psicoterapia. Guía de procesos y programa de intervención desde una perspectiva comunitaria. Irredentos. Madrid. Abril 2016.

[68] Beristain, C. (2012). Acompañar los procesos con las víctimas. Atención psicosocial en las violaciones de derechos humanos. Programa de Fortalecimiento a la Justicia, Programa Promoción de la Convivencia y Fondo de Justicia Transicional. Pérez-Sales, P., Eiroa, F., Fernández, I., Olivos, P., Vergara, M., Vergara, S., Barbero, E. (2013). La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación. Madrid: Irredentos Libros.

c. que quiebra una o más de las asunciones básicas que constituyen los referentes de seguridad del ser humano y muy especialmente las creencias de invulnerabilidad y de control sobre la propia vida, la confianza en los otros, en su bondad y su predisposición a la empatía y la confianza en el carácter controlable y predecible del mundo,

d. que cuestiona los esquemas del yo y del yo frente al mundo y por tanto la estructura identitaria personal.

Vergüenza[69].

Imagen negativa y dolorosa de uno mismo asociada a aspectos identitarios que generan profundo rechazo de sí mismo que pueden o no desaparecer con el tiempo. Sentimiento negativo estable y centrado en uno mismo de no valer y de carecer, en general, de dignidad a los ojos de los demás. Es un componente negativo del yo y de la identidad.

Victimización secundaria[70].

Conjunto de costes personales que tiene para la víctima de un hecho delictivo su intervención en el proceso penal. El concepto comprende los efectos traumatizantes derivados de los interrogatorios policiales o judiciales, la exploración médico-legal o el contacto con el agresor. En un sentido más extenso cabe también considerar los efectos del tratamiento informativo del suceso por parte de los medios de comunicación.

Violencia institucional[71].

Los actos u omisiones respecto de normas, protocolos, políticas públicas, prácticas institucionales, negligencia y privaciones ejercidas por las autoridades, así como parte de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, menoscabar obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas, particularmente de aquellas en grupos de atención prioritaria, y que favorezcan las causas estructurales que

[69] Pérez-Sales, P., Eiroa, F., Fernández, I., Olivos, P., Vergara, M., Vergara, S., Barbero, E. (2013). La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación. Madrid: Irredentos Libros. Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas. Pág. 147.

[70] Domínguez Vela, María. Violencia de género y victimización secundaria. Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia. Vol. VI. Marzo 2016 Nº 1. Disponible en: http://www.psicociencias.com/pdf_noticias/Violencia_de_geneo_y_victimizacion_secundaria.pdf

[71] Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, arts. 18-20.
Véase también: CNDH. Violencia institucional contra las mujeres. México, 2018. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/41_CARTILLA_ViolenciaContraMujeres.pdf La Ley Constitucional de Derechos Humanos y Garantías de la Ciudad de México. Artículo 3, numeral 27.

perpetúan la discriminación, la exclusión, la tortura, el terrorismo, el abuso infantil, la detención arbitraria, la brutalidad policíaca, la criminalización de la protesta social, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, la impunidad ante delito, el uso del Estado para favorecer intereses económicos y el exterminio de personas o grupos sociales por razones y expresiones de género, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, características sexuales, condición social, económica, cultural o educativa, creencias, filiaciones o prácticas étnicas, religiosas o políticas, así como aquéllas que impiden el acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Violencia simbólica[72].

Forma de violencia no ejercida directamente mediante la fuerza física, sino de la imposición de los sujetos dominantes a los dominados de una visión del mundo, de los roles sociales, entre otras cosas, por lo tanto, constituye una violencia suave que viene ejercida a través de un consenso que los sujetos aceptan como algo natural y objetivo dentro de su modo de actuar.

La que, a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos, transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad[73].

Forma de violencia que se ejerce sobre un agente social con la anuencia de éste[74]. La violencia simbólica se realiza por un acto de conocimiento de la estructura, del sentido común, de la posición propia y la ajena; de reconocimiento, y de desconocimiento, al aceptar un conjunto de premisas fundamentales, prerreflexivas, que los agentes sociales confirman al considerar al mundo como autoevidente, es decir, tal como es, y encontrarlo natural, porque le aplican estructuras cognoscitivas surgidas de las estructuras mismas[75].

[72] Pierre Bourdieu, (2000) La dominación masculina. Barcelona, Anagrama. p.7.
[73] Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, art. 6 apartado IX.
[74] Bourdieu, Pierre y Wacquant , Löic, Respuestas. Por una Antropología Reflexiva, Ed. Grijalbo, 1995. pág. 120. Como parece citado en: Calderone, Mónica. Sobre Violencia Simbólica en Pierre Bourdieu. Publicado en "La Trama de la Comunicación" Vol. 9, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Argentina. UNR Editora, 2004.
[75] Bourdieu, Pierre y Wacquant , Löic, Respuestas. Por una Antropología Reflexiva, Ed. Grijalbo, 1995. pág. 120.

II. EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y NUEVAS FORMAS DE EXPRESIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

24. La violencia de género es un acto que busca dañar a una persona por su sexo, su orientación sexual, sus características de identidad o expresión de género. Es generada por diferencias injustificadas en el trato, la aplicación o interpretación normativa, las brechas de desigualdad, o el abuso de poder[76]. De ahí que generalmente afecte en mayor medida a las mujeres.

25. Además de ser una violación a los derechos humanos, es un problema de salud pública y política criminal frente a las situaciones que ponen en riesgo la vida y la seguridad de las víctimas ante posibles agresiones físicas, psicológicas, sexuales, patrimoniales, económicas o digitales en ámbitos familiares, laborales, docentes, institucionales, o comunitarios. La forma más extrema de la violencia de género es la violencia feminicida.

26. Niñas, adolescentes y mujeres enfrentan a lo largo de sus vidas distintas modalidades de violencia. Las estadísticas indican que una de cada tres mujeres sufre violencia física o sexual a lo largo de su vida[77]. El riesgo de que esto ocurra aumenta en situaciones de crisis, como la que se vivió a partir de la contingencia sanitaria derivada por la pandemia de SARS-COV2-COVID19[78].

27. Las distintas manifestaciones de la violencia de género requieren medidas de protección acordes al contexto y situación de cada víctima a fin de reducir el riesgo de que la violencia continúe o escale, permitiendo de esta manera que se logre efectivamente el acceso de niñas y mujeres, principales víctimas de violencia de género, a una vida libre de violencia.

28. El marco normativo nacional y el de la Ciudad de México establecen mecanismos para la operación de órdenes y medidas de protección[79] cuya finalidad

---

[76]ACNUR. Violencia de género. https://www.acnur.org/violencia-sexual-y-de-genero.html
TOJIL. VIOLENCIA DE GÉNERO. https://tojil.org/que-es-la-violencia-de-genero
Véase también: Naciones Unidas. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Nueva York, Naciones Unidas, 1993.
OMS, Escuela de higiene y medicina tropical de Londres, SAMRC. Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health impacts of intimate partner violence and non-partner sexual violence. OMS, Ginebra, 2013.
[77] Violence against women Prevalence Estimates, 2018. Estimaciones mundiales, regionales y nacionales de la prevalencia de la violencia de pareja contra la mujer y estimaciones mundiales y regionales de la prevalencia de la violencia sexual sufrida por la mujer por alguien que no es su pareja. OMS, Ginebra, 2021.
[78] ONU Mujeres. La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento. Disponible en: https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19
[79] A partir del Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014 y cuya última reforma fue publicada el 19 de febrero de 2021, disponible en:

es generar condiciones de seguridad a las víctimas de violencia de género de manera que puedan llevar a cabo y dar seguimiento a sus procesos de denuncia, y contar con condiciones adecuadas para sus proyectos de vida.

29. No obstante, el análisis de los casos documentados por esta Comisión con motivo de los expedientes de queja actualmente en trámite se ha identificado que los protocolos y los recursos destinados a la evaluación y ejecución de estas medidas son insuficientes para una adecuada implementación y seguimiento, lo que genera abandono en la atención de las denuncias, incrementa el riesgo para las víctimas de distintas formas de violencia de género, y perpetúa la impunidad de las personas agresoras.

30. Cabe mencionar que con motivo de la Recomendación 07/2019[80] de esta Comisión se ha señalado que las mujeres víctimas de violencia de género "[…] no sólo tienen que enfrentar los diferentes tipos de violencia, así como los impactos psicosociales derivados de ella; sino también los obstáculos en el acceso a la justicia ante la violencia institucional, habitualmente presente en la procuración y administración de justicia, lo cual se manifiesta en una ineficiente intervención en la investigación de los casos relacionados a violencia familiar, así como en el tipo de atención que se les brinda a las víctimas, dando en algunos casos tratos discriminatorios y revictimizantes" .

31. En el referido instrumento también se señaló que con relación a las carpetas de investigación que iniciaron las víctimas tuvieron que realizar nuevas denuncias en contra de sus agresores, ya que los hechos de violencia continuaron e incluso aumentaron después de la primera denuncia, situación que las puso en un mayor riesgo a ellas. Lo que evidencia que la autoridad no llevó a cabo las actuaciones correspondientes para evitar nuevas agresiones.

32. Desde un enfoque psicosocial, el acceso a la justicia para las mujeres no se garantiza de manera integral, pues las denuncias que reflejan un evento de violencia específico son tratadas como hechos aislados, llegando a ocasionar una sobrecarga en la víctima, quien se enfrenta a tener que declarar sobre los hechos

---

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007 y cuya última reforma fue publicada el 01 de junio de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_010621.pdf), y la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2008 y cuya última reforma es del 02 de septiembre de 2021, disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/237-ley-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-para-el-distrito-federal#ley-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico).

[80] Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia familiar". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-07-2019/

en varias ocasiones y ante distintas personas servidoras públicas, costeando ella misma los gastos de traslado para realizar cualquier trámite y experimentando una ansiedad constante de que su agresor pueda tomar represalias al enterarse de que declarará de nuevo; además, la actuación del sistema penal suele provocar que los hechos de denuncia relacionados con violencia hacia las mujeres terminen siendo descontextualizados y reducidos, invisibilizando otros tipos de violencias.

33. Entre los expedientes analizados con motivo de este instrumento, se identificó la realización de dictámenes periciales en antropología dentro de una de las indagatorias relacionadas, de los que se desprende la existencia de otros tipos y modalidades de violencia de las previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como lo son violencia simbólica y la violencia en la comunidad; sin embargo, pese a que se cuenta con tal información, no se desprende la realización de actos de investigación o medidas de protección específicamente dirigidas a su documentación, prevención o erradicación, lo que incide en la continuación de la violencia, incluso en la participación de más personas en ese ciclo de violencia, ante el mensaje de impunidad que se presenta frente a la falta de consecuencias legales a los primeros perpetradores.

34. En el mismo sentido, se observa que la realización de dictámenes periciales en antropología se presentó de manera aislada en un expediente de 21 revisados, lo que implica que el análisis antropológico y de contexto, como herramientas para investigar con perspectiva de género no fueron utilizados de manera generalizada por el personal ministerial a cargo de las indagatorias relacionadas. Ello supone también un sesgo en la investigación al abstenerse de examinar las posibles brechas de desigualdad -social, física, económica, etc.- entre la víctima y su agresor, la posible existencia de otros tipos y modalidades de violencia o delitos y, por ende, la prevalencia o incremento de situaciones de riesgo.

35. Con fundamento en el artículo 36, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, establece que es facultad del Ministerio Público de la Ciudad de México solicitar y efectuar actos de investigación conforme al principio de libertad probatoria, y desarrollar investigaciones completas y exhaustivas con perspectiva de género, interés superior de la niñez, enfoque especializado y diferenciado. De igual forma, en la fracción VIII del citado precepto, se faculta al Ministerio Público a aplicar los principios y estándares nacionales e internacionales de derechos humanos en las investigaciones y procesos penales. Es por ello que los actos de investigación dirigidos a la identificación de razones de género implícitas en las pesquisas penales relacionadas con violencias contra mujeres deben ser la generalidad en estos casos e impulsarse de manera oficiosa.

36. Dado que el fenómeno de la violencia contra las mujeres es mujeres es complejo, adopta muchas facetas y variables, y puede ser difícil de identificar, es indispensable que se cuente con personal ministerial, policial y pericial debidamente capacitado.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA VIOLENCIA Y LA VIOLENCIA EN RAZÓN DE GÉNERO

34. Tal como se ha señalado en párrafos anteriores al ser la violencia de género un acto que busca dañar a la persona a partir de manifestaciones de relaciones de poder históricamente desiguales y los papeles estereotipados que acompañan a las partes es que requiere de respuestas integrales y diferenciadas.

35. De ahí que se entienda como un problema social que acompaña a las mujeres a lo largo de su ciclo de vida, y se presenta a través de manifestaciones diversas, entendidas normativamente como modalidades, que generan afectaciones diferenciadas de acuerdo al momento de vida en el que se encuentren en diversas esferas de su vida como se ha señalado anteriormente.

36. Las distintas manifestaciones de la violencia de género requieren medidas de protección acordes al contexto y situación de cada víctima a fin de reducir el riesgo de que la violencia continúe o escale, permitiendo de esta manera que se logre efectivamente el acceso de niñas y mujeres, principales víctimas de violencia de género, a una vida libre de violencia.

37. El marco normativo nacional y el de la Ciudad de México establecen mecanismos para la operación de órdenes y medidas de protección[81] cuya finalidad es generar condiciones de seguridad a las víctimas de violencia de género de manera que puedan llevar a cabo y dar seguimiento a sus procesos de denuncia, y contar con condiciones adecuadas para sus proyectos de vida.

[81] A partir del Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014 y cuya última reforma fue publicada el 19 de febrero de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007 y cuya última reforma fue publicada el 01 de junio de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_010621.pdf), y la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2008 y cuya última reforma es del 02 de septiembre de 2021, disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/237-ley-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-para-el-distrito-federal#ley-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico).

38. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido la violencia[82] como *el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones*[83].

39. En ese sentido, a propósito del Informe mundial sobre la violencia y la salud, la OMS ha advertido que:

> Los efectos de la violencia sobre la salud pueden prolongarse más allá del maltrato inicial y ocasionar discapacidades permanentes como lesiones medulares o cerebrales, o mutilaciones. Además de las lesiones físicas directas, las víctimas de la violencia corren mayor riesgo de sufrir problemas psíquicos y comportamentales de muy diversa índole, como depresión, abuso del alcohol, ansiedad y comportamiento suicida, además de problemas reproductivos como embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y disfunciones sexuales[84]. Sin embargo, es importante señalar que rara vez existe una relación causal sencilla entre un acto violento y su repercusión, sobre todo en el maltrato psíquico. Incluso en casos extremos puede darse toda una gama de reacciones y efectos, ya que los individuos responden a la adversidad de manera muy personal. La edad y el temperamento, así como el hecho de disponer o no de apoyo emocional, influyen en las consecuencias de los hechos violentos. Las personas que reaccionan activamente a la violencia tienden a resistir mejor que las que permanecen pasivas. Para dotar de una base sólida a los programas de tratamiento y prevención se necesitan estudios mucho más detallados sobre las repercusiones de la violencia en la salud y los factores que intervienen en el proceso.[85]

---

[82] WHO Global Consultation on Violence and Health. Violence: a public health priority. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996 (documento inédito WHO/EHA/SPI.POA.2)

[83] Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. Pág. 4. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

[84] Véase: Fergusson DM, Horwood LJ, Lynskey MT. Childhood sexual abuse and psychiatric disorder in young adulthood. II: Psychiatric outcomes of childhood sexual abuse. Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, 1996; 35:1365–1374.

Davidson JR et al.The association of sexual assault and attempted suicide within the community. Archives of General Psychiatry, 1996, 53: 550–555.

Wiederman MW, Sansone RA, Sansone LA. History of trauma and attempted suicide among women in a primary care setting. Violence and Victims, 1998, 13:3-9.

Heise LL, Ellsberg M, Gottemoeller M. Ending violence against women. Baltimore, MD, Johns Hopkins University School of Public Health, Center for Communications Programs, 1999 (Population Reports, Series L, No. 11)

[85] Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. Pág. 9. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

40. Sin embargo, a pesar de las consideraciones realizadas por la OMS, la atención a la violencia como problema de salud pública no se ha considerado ante la dificultad de consensar una definición de la problemática que pueda traducirse en políticas públicas o aspectos normativos concretos de ahí que la Organización Panamericana de la Salud haya mencionado que:

> La violencia es un fenómeno sumamente difuso y complejo cuya definición no puede tener exactitud científica, ya que es una cuestión de apreciación. La noción de lo que son comportamientos aceptables e inaceptables, o de lo que constituye un daño, está influida por la cultura y sometida a una continua revisión a medida que los valores y las normas sociales evolucionan.[86]

41. En el informe previamente mencionado, la OMS también señaló que además del sufrimiento que genera a las personas, la violencia supone una carga para las economías nacionales. En México, de acuerdo con estudios patrocinados entre 1996 y 1997 por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre las repercusiones económicas de la violencia en seis países de América Latina, los gastos en servicios de salud equivalían al 1.3 por ciento del Producto Interno Bruto[87].

42. Tratándose de violencia de género, y particularmente en el caso de las mujeres, la OMS ha documentado que, por regla general, a lo largo de sus vidas:

> [L]as víctimas de violencia doméstica o sexual padecen más problemas de salud, generan costos de atención sanitaria significativamente más elevados y acuden con mayor frecuencia a los servicios hospitalarios de urgencia que las personas que no sufren maltrato. Lo mismo ocurre en el caso de los menores maltratados y desatendidos[88]

43. En este sentido, igualmente se ha documentado por el citado Organismo Internacional que la violencia contra la pareja, que enfrentan en una mayor proporción mujeres con parejas masculinas, además de las agresiones físicas o sexuales, incluye maltrato psicológico a través de conductas como la intimidación, la humillación, o los comportamientos controladores. La OMS señaló que “en 48 encuestas de base poblacional realizadas en todo el mundo, entre el 10 por ciento

---

[86] Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. Pág. 4. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

[87] Véase: Buvinic M, Morrison A. Violence as an obstacle to development. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999:1–8 (Technical Note 4: Economic and social consequences of violence). Como aparece citado en: Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. Pág. 10. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

[88] Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. Pág. 10. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

y el 69 por ciento de las mujeres indicaron haber sido [víctimas] de agresiones físicas por parte de una pareja masculina en algún momento de sus vidas[89]".

44. Por otra parte, también se indicó que la mayoría de las víctimas de agresiones físicas viven múltiples actos de violencia durante largos periodos[90]. Estas formas de violencia no son exclusivas de un país, cultura o nivel social aunque algunas poblaciones de atención prioritaria corren mayor riesgo que otras[91].

> En un estudio realizado en México se comprobó que aproximadamente la mitad de las mujeres que habían sido víctimas de agresiones físicas habían sufrido también abusos sexuales por parte de su pareja.[92]

45. La violencia de género -en sus distintas manifestaciones- se traduce igualmente en impactos diferenciados en los que se generan un mayor riesgo para las personas no identificadas como masculinas desde una perspectiva de la cisheteronormatividad. De ahí que toda agresión perpetrada contra una mujer tiene alguna característica que permite identificarla como violencia de género, lo que significa que está directamente vinculada a la desigual distribución del poder respecto de los hombres.

46. Dependiendo de la conducta que se realice, el ejercicio de poder que se documente, las características de la víctima y el agresor, o el ámbito en que ocurre la conducta se está ante la presencia de algún tipo específico de delito[93] y dado que las violaciones a los derechos humanos de las mujeres tienen relación con los valores culturales dominantes se vuelve necesario estudiarlo con perspectiva de género.

47. Si bien hay más conciencia sobre la violencia de género, sus expresiones no se han analizado ampliamente, no se han delimitado procedimientos específicos de

---

[89] Heise LL, Ellsberg M, Gottemoeller M. Ending violence against women. Baltimore, MD, Johns Hopkins University School of Public Health, Center for Communications Programs. Como parece citado en: Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. Pág. 17-18. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

[90] Véase: Ellsberg MC et al. Candies in hell: women's experience of violence in Nicaragua. Social Science and Medicine, 2000, 51:1595–1610.

Mooney J. The hidden figure: domestic violence in north London. Londres, Middlesex University, 1993.

[91] Véase: Gonzales de Olarte E, Gavilano Llosa P. Does poverty cause domestic violence? Some answers from Lima. En: Morrison AR, Biehl ML, eds. Too close to home: domestic violence in the Americas. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999:35–49.

Ellsberg MC et al. Wife abuse among women of childbearing age in Nicaragua. American Journal of Public Health, 1999, 89:241–244.

Rodgers K.Wife assault: the findings of a national survey. Juristat Service Bulletin, 1994, 14:1–22

Martin SL et al. Domestic violence in northern India. American Journal of Epidemiology, 1999, 150: 417–426.

[92] Véase: Granados Shiroma M. Salud reproductiva y violencia contra la mujer: un análisis desde la perspectiva de género. Nuevo León, Asociación Mexicana de Población, Consejo Estatal de Población, 1996.

[93] NU. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Violencia de género: un problema de derechos humanos. LC/L.957. Julio 1996. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf

investigación y no se han trazado políticas criminales a partir de la información estadística desagregada. Una de las caras más visible es la violencia familiar[94].

48. Distintos estudios, como lo que ha documentado la Comisión Latinoamericana para América Latina y el Caribe (CEPAL), señalan la importancia de facilitar los procesos institucionales para que sean expeditos y se evite la victimización secundaria[95].

49. Los abusos que viven las mujeres que enfrentan la violencia familiar no siempre son fácilmente identificables porque inician como incidentes de baja intensidad que no pueden codificarse como violentos ya que se normalizan dentro de una visión estereotipada y se consideran hechos aislados y no parte de un *continuum* de violencia; y aunque son insidiosos, son indetectables.

50. Al principio son silencios, reproches, descalificaciones, amenazas veladas, o humillaciones ambiguas, hasta que estas conductas empiezan a ser toleradas y va aumentando la intensidad de las mismas alternando con manifestaciones amorosas. Parecen ser inofensivas, pero van creando un clima emocional de temor y coacción, en el que todo adquiere otro significado[96]. Este ciclo de la violencia se caracteriza por un sistema de control, dominio y sumisión que va aumentando tanto su intensidad como su gravedad e incluso puede llegar hasta la muerte. Cabe señalar que la violencia no acaba con el término de la relación y puede extenderse a otras personas como pueden ser los hijos, familiares, amigos y otras personas del entorno cercano de la mujer agraviada e incluso nuevas parejas[97].

51. En los casos de violencia familiar estudiados desde la Cuarta Visitaduría se ha detectado la concurrencia de otros tipos y modalidades de violencia, pues ante la formulación de la denuncia y el consecuente proceso penal, muchas víctimas se enfrentan a represalias por parte de su agresor, de la familia de éste e, incluso, de su propia comunidad.

---

[94] NU. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Violencia de género: un problema de derechos humanos. LC/L.957. Julio 1996. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf

[95] NU. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Violencia de género: un problema de derechos humanos. LC/L.957. Julio 1996. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf

[96] Domínguez Vela, María. Violencia de género y victimización secundaria. Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia. Vol. VI. Marzo 2016 Nº 1. Disponible en: http://www.psicociencias.com/pdf_noticias/Violencia_de_geneo_y_victimizacion_secundaria.pdf

[97] Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad Centro de Publicaciones. Estudio sobre el tiempo que tardan las mujeres víctimas de violencia de género en verbalizar su situación. España. Disponible en: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/investigaciones/2019/pdfs/Estudio_Tiempo_Denuncia4.pdf Página 47.

52. La utilización de medios digitales para la realización de amenazas, acoso, robo de identidad o publicación y difusión de información personal o íntima de las víctimas –aprovechando el anonimato con el que se puede participar en el ciberespacio– también ha sido recurrente y se ha identificado un aumento en casos de violencia digital que llegan a esta Comisión de Derechos Humanos y se han presentado acompañados de otros tipos y modalidades de violencia, especialmente con motivo de una relación de pareja. Ese aumento de casos conocidos por este Organismo corresponde solo a un pequeñísimo porcentaje de los casos de acoso cibernético en contra de mujeres documentados en otras plataformas[98].

53. La violencia digital, definida como "[t]odo acto de violencia por razón de género contra la mujer cometido, con la asistencia, en parte o en su totalidad, del uso de las TIC, o agravado por éste, como los teléfonos móviles y los teléfonos inteligentes, internet, plataformas de medios sociales o correo electrónico, dirigida contra una mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada"[99].

54. El impacto de la violencia de género se puede observar en el aumento de las tasas de mortalidad, morbilidad, desequilibrio emocional y discapacidad permanente o temporal[100]. No obstante, y a pesar de que se han desarrollado campañas de sensibilización sobre la violencia de género[101], persiste la renuencia a reconocer como parte de este fenómeno la violencia emocional o psicológica, así como descalificaciones a las víctimas que no sufren violencia física.

55. Las mujeres de edad también enfrentan la falta de asistencia y protección accesible y adecuada para poder realizar denuncias, ya que los mecanismos de protección existentes no suelen ofrecer respuestas a sus necesidades.

> Por ejemplo, los refugios podrían no alojar a mujeres de edad que necesitan baño, vestimenta y movilidad, además de otras necesidades

---

[98] Véase CDHCM, Violencia digital contra las mujeres en la Ciudad de México, Ciudad de México, México, 2021. Pp. 25 a 32. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/InformeViolenciaDigital.pdf

[99] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre violencia contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos, doc. cit., párr. 23

[100] Híjar-Medina M, Flores-Regata L, Blanco J. Atención médica de lesiones intencionales provocadas por la violencia familiar. Salud Publica Mex 2003; 45:252-258. Como aparece citado en: Secretaría de Salud de la Ciudad de México. Características Epidemiológicas de Casos atendidos por Violencia de Género. Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/images/portal/programas/archivo/1.Casos_general%20violencia_de_genero.pdf

[101] #DateCuenta: Gobierno de CDMX lanza nueva campaña de spots y carteles contra violencia de género. Animal Político. 25 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/09/datecuenta-gobierno-de-cdmx-lanza-nueva-campana-de-spots-y-carteles-contra-violencia-de-genero/
Campaña #DateCuenta. Secretaría de Cultura de la Ciudad de México. 7 de Noviembre de 2019. Disponible en: http://www.data.cultura.cdmx.gob.mx/index.php/2019/11/07/campana-datecuenta/
Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Entre todos paremos la violencia. Cuadernillo. Disponible en: https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DateCuenta/Cuadernillo_DateCuenta.pdf

> de atención, y al mismo tiempo, los trabajadores sociales, los cuidadores y la policía no están suficientemente sensibilizados ni capacitados como para reconocer, responder y cooperar en casos que involucren a mujeres de edad. Se han informado algunas prácticas alentadoras, como el establecimiento de agencias especializadas, programas y protocolos destinados a facilitar apoyo, asesoramiento legal, derivación a servicios y, en algunos casos, la competencia para realizar investigaciones preliminares, por ejemplo, en la Argentina, Chile y México. En otros lugares, existen proyectos cuyo objetivo es mejorar la prevención y las respuestas, así como también elaborar un modelo multiagencial para ayudar a proteger y asistir a las mujeres de edad que se encuentran en un alto riesgo de padecer maltratos[102].

56. Esta manifestación de la discriminación estructural y sistemática que enfrentan las mujeres que genera desigualdad social y obstáculos en el acceso a la justicia, lo que contribuye a perpetuar la inequidad y la impunidad de estas conductas se conoce como violencia de género. Por ello, reconocer que el fenómeno de la violencia contra las mujeres es complejo y tiene la capacidad de transformarse y adquirir nuevas formas de expresión (tanto como tipo de violencia como en el ámbito en que se presenta), así como actuar oportunamente ante ese fenómeno, es clave para su prevención, investigación, sanción[103] y -eventual- erradicación. Por lo que amerita reflexionar sobre iniciativas impulsadas para legislar sobre esas nuevas formas de violencias, de manera que se cuente con la protección normativa correspondiente.

Breve panorama de la situación de las niñas y mujeres en la Ciudad de México

57. La Ciudad de México se ubica como la segunda entidad con mayor número de habitantes en el país de acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2020 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), al registrar un total de 9 millones 209 mil 944 habitantes. De éstos, el 52.2 por ciento, 4 millones 805 mil 017, son mujeres y, el 47.8 por ciento restante, 4 millones 404 mil 927, hombres[104].

---

[102] Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 42/12 del Consejo de Derechos Humanos. 16 de julio de 2021. A/76/157. Párr. 59.
[103] Dorantes, Rodolfo, "Realizarán primera audiencia por violencia vicaria en México", Excelsior, 07 de diciembre de 2021, Ciudad de México. Disponible en: https://www.excelsior.com.mx/comunidad/realizaran-primera-audiencia-por-violencia-vicaria-en-mexico/1486704
[104] INEGI. Comunicado de prensa Núm 98/21. 29 de enero de 2021. Ciudad de México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_CdMx.pdf

58. La demarcación territorial más poblada es Iztapalapa, con un millón 835 mil 486 habitantes, seguida de Gustavo A. Madero con un millón 173 mil 351 habitantes. Las menos pobladas son Cuajimalpa de Morelos, con 217 mil 686 habitantes, y Milpa Alta, con 152 mil 685[105].

59. Los datos del Censo 2020 muestran cambios en la pirámide poblacional: que la proporción de personas de 0 a 14 años ha disminuido en 4.4 por ciento y se ha incrementado la proporción de personas de 25 años y más en un 1.3 por ciento, así como también las personas de 65 años y más[106], con el 3.2 por ciento.

60. Con base en la información captada, el INEGI identificó que "en la Ciudad de México un millón 703 mil 827 personas tienen alguna discapacidad, limitación para realizar actividades en su vida diaria o presentan algún problema o condición mental, de las cuales el 55.6% son mujeres y el 44.4% son hombres. Esta cifra representa el 18.5% de la población total capitalina"[107].

61. Por otra parte, la población de tres años y más que se identificó como hablante de alguna lengua indígena fue de 125 mil 153 personas (1.4 por ciento de la población total); mientras que 186 mil 914 personas, el 2.0 por ciento de la población total de la Ciudad de México se autorreconoce como afromexicana o afrodescendiente[108].

62. Aun cuando en proporción poblacional hay más niñas y mujeres, ellas enfrentan cotidianamente situaciones de exclusión o marginación por carencias económicas, sociales, culturales y políticas, lo que las expone a posibles violaciones a sus derechos humanos por no contar con las redes de apoyo adecuadas o suficientes para hacerlos valer[109].

63. Las desigualdades de género que forman parte del contexto político, económico y social de la humanidad son el resultado de la persistencia histórica de sistemas y factores estructurales de discriminación y exclusión debido a las jerarquías de género preexistentes, a la dicotomía entre lo privado y lo público, y a los criterios imperantes de inclusión y exclusión imperantes para el goce de

[105] Ídem
[106] Ibídem
[107] Ibídem
[108] Idídem
[109] Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). Diagnóstico sobre las condiciones de vida, el ejercicio de los derechos humanos y políticas públicas disponibles para mujeres que constituyen la población callejera. El Caracol

derechos que contradicen abiertamente los ideales de igualdad y de autonomía contemporáneos[110].

64. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido un impacto diferenciado de las violaciones a derechos humanos en ciertos grupos sociales que enfrentan patrones de violencia, desigualdad y exclusión social generados a partir de contextos de discriminación estructural[111]. Es el caso de niñas y mujeres, respecto de quienes se ha documentado condiciones de grave vulnerabilidad.

65. Ahora bien, por cuanto hace a la labor de este Organismo, destaca que en los últimos cuatro años se ha trabajado en la identificación y documentación de las distintas manifestaciones de violencia de género en la Ciudad de México, a fin de plantear puntos recomendatorios que contribuyan en su conjunto a una política pública integral frente a esta problemática.

66. En 2019, se emitieron siete recomendaciones relativas a diferentes tipos y ámbitos en los que se comete violencia de género, y destaca el caso de la Recomendación 02/2019[112], ya que es la primera en hacer referencia a la falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación del transfeminicidio de Paola Buenrostro; entre sus puntos recomendatorios se requirió que las autoridades deben diseñar "procedimientos específicos para asegurar la incorporación de análisis de contexto, así como de análisis de riesgo de víctimas, testigos o denunciantes, en las investigaciones de delitos que involucren a grupos de atención prioritaria".

67. En esa línea de desarrollo progresivo del contenido de los derechos, tenemos que las Recomendaciones 06/2019[113], 07/2019[114], 08/2019[115] y 09/2019[116] son las primeras en su tipo, pues abordan la violencia de género mediante patrones y se enfocan en la acreditación de la falta de debida diligencia y aplicación de la

[110] Desigualdad e inclusión social en las Américas. OEA, 2ª edición. OEA/Ser.D/XV.11. Pág. 169. "Género e inclusión social", Carmen Moreno y Hilary Anderson. Disponible en: https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf
[111] Abramovich, V. (2009). De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos. Derecho PUCP, (63), 95-138. https://doi.org/10.18800/derechopucp.200902.005
[112] "Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de transfeminicidio". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/06/recomendacion-02-2019/
[113]" 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 educativo". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-06-2019/
[114] "Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia familiar". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-07-2019/
[115] "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". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-08-2019/
[116] "Falta de investigación y filtración de información en los casos de posible feminicidio". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-09-2019/

perspectiva de género y enfoque diferenciado en las investigaciones de violencia sexual, familiar y feminicida contra mujeres; así como en la omisión de respetar el proyecto de vida y acceso a una vida libre de violencia de las mujeres víctimas de violencia.

68. Como parte de las labores de vigilancia, estudio, investigación y difusión de este Organismo, en 2019 se publicó el Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México[117], en el cual se aborda la labor de la Comisión a favor de la defensa del derecho de las mujeres al acceso a una vida libre de violencia, los diversos tipos y ámbitos de la violencia, las irregularidades de las autoridades locales y múltiples recomendaciones a implementarse en todas las etapas que implica la procuración de justicia, a saber, desde la atención inicial hasta los procedimientos y sanciones.

69. En dicho Informe se retoma el contenido del Informe de la entonces Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertük[118], con motivo de la misión a México, en el que se menciona que "los altos niveles de violencia contra la mujer en México son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género" y que, al unirse otros tipos de discriminación asociados a la falta de acceso equitativo a la protección del Estado, algunos grupos de mujeres –especialmente migrantes, pobres e indígenas–, son particularmente vulnerables a la violencia[119]. Por ello, se concluye que, para lograr cambios sustantivos para la erradicación y el combate a la violencia de género, se requieren modificaciones progresivas e inmediatas a nivel estructural que deriven en el cumplimiento de las obligaciones de cada autoridad involucrada.

70. En materia de medidas de protección, en el citado Informe se sugirió que éstas deben ser adecuadas y efectivas, y deben contar con un mecanismo de seguimiento y evaluación, así como un procedimiento de sanción en caso de incumplimiento, pues de no hacerlo se abre la posibilidad de que las víctimas se desistan, de que aparezcan afectaciones psicoemocionales ante el temor de ser atacadas nuevamente y, lo más graves, que se den las condiciones para nuevas violencias que puedan derivar en la muerte.

---

[117] CDHCM. Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México. México, 2019. Disponible en: https://piensadh.cdhdf.org.mx/index.php/informes-tematicos-1/informe-sobre-las-violencias-de-genero-en-la-procuracion-de-justicia-en-la-ciudad-de-mexico

[118] Véase: Adición al Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Misión a México. E/CN.4/2006/6 Add.4 de 13 de enero de 2006.

[119] ONU, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Yakin Ertürk, 2006. En: https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Informe-de-la-Relatora-Especial-sobre-la-violencia-contra-la-mujer-sus-causas-y-consecuencias-Yakin-Erturk.pdf

71. Para 2020, ante los obstáculos que implicó la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del virus SARS-CoV2, destaca lo dispuesto en la Recomendación 1/2020, relativa a violaciones al derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de vivienda en perjuicio de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, en la que se retoma la postura de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas respecto a que la "falta de vivienda adecuada puede hacer a las mujeres más vulnerables a diversas formas de violencia, como la violencia en el hogar, y en particular de que la falta de otras posibilidades de vivienda puede limitar la capacidad de muchas mujeres para salir de situaciones de violencia", aunado a lo manifestado por la entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujeres, en relación a los factores estructurales que impiden que las mujeres puedan ser propietarias de bienes o tierras. Por lo que, para esta Comisión, la falta de seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda exacerba los riesgos de que las mujeres sean víctimas de violencia y limita el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

72. En la Recomendación 02/2020[120], sobre la falta de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género y enfoque diferenciado, se realizó un análisis exhaustivo y especializado respecto de las irregularidades cometidas por personas servidoras públicas de la ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México en los casos de la desaparición de un niño, dos adolescentes mujeres y seis mujeres; de manera transversal se abordó la perspectiva de género y se determinó que la falta de dicha perspectiva y de la debida diligencia reforzada en la investigación de desaparición de mujeres vulnera los derechos de acceso a la justicia y a la verdad, y permiten condiciones de mayor riesgo respecto de la integridad personal y la vida de las víctimas.

73. Ese mismo año, se emitió la Recomendación General 02/2020[121], sobre la vida independiente de las personas con discapacidad, que aborda las problemáticas que enfrenta el sistema de apoyos y cuidados en la Ciudad, así como los impactos diferenciados que tiene en mujeres y niñas.

74. En 2021, se publicaron las Recomendaciones 04/2021[122], sobre la falta de ajustes procedimentales y enfoque diferenciado para el acceso a la justicia de

[120] "Falta de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género y enfoque diferenciado". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2020/10/recomendacion-02-2020/
[121] "Sobre la vida independiente de las personas con discapacidad". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2020/12/recomendacion-general-02-2020/
[122] "Falta de ajustes procedimentales y enfoque diferenciado para el acceso a la justicia de personas con discapacidad". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2021/09/recomendacion-04-2021/

personas con discapacidad, y la Recomendación General 01/2021[123], sobre la inclusión social y el derecho a la unidad familiar de las personas en situación de calle, en las que se aborda, desde un enfoque interseccional, problemáticas a las que se enfrentan mujeres que habitan y transitan en la Ciudad de México. De dichos instrumentos recomendatorios se desprende la aplicación de la perspectiva de género, mediante la cual se identificaron las condiciones de particular vulnerabilidad e interseccionalidad de las víctimas mujeres, así como el impacto desproporcionado hacia sus derechos humanos derivado de diversos tipos y ámbitos de violencia contra mujeres.

75. Como parte de la transformación de la violencia contra las mujeres que se ha trasladado a otros ámbitos no privados y se ha expresado mediante nuevas formas, en 2021, se publicó el informe titulado Violencia digital contra las mujeres en la Ciudad de México[124], del cual se desprende que la falta de acceso y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia son consecuencia de diversas problemáticas identificadas en dicho documento; entre las que se encuentran la revictimización de las mujeres que denuncian violencia digital, la falta de preservación de evidencias, custodia y carga de pruebas, y la existencia de reformas legislativas poco claras enfocadas a un solo tipo de violencia digital y con enfoque punitivo. En el mismo sentido, se identificó que las autoridades locales carecen de capacidades técnicas para la investigación digital, ya que no existe un seguimiento de la metodología que representa la perspectiva de género, no hay un proceso de investigación efectivo y tampoco hay medidas de protección efectivas que amparen a las víctimas.

76. Para explicar el origen, la perpetuación, la aceptación y la consecuente estructuralidad de la violencia contra la mujer es necesario entender que existe un sistema patriarcal en el que la gran mayoría de las sociedades modernas han construido las diferencias entre hombres y mujeres, basadas en su sexo y la asignación de roles, características y comportamientos según su género, tomando a los primeros como el parámetro de lo "humano" y colocando a éstas últimas en una situación de una inferioridad que se entiende como biológicamente inherente o natural y que se asegura de mantener el *statu quo*[125].

77. De acuerdo con cifras del INEGI, es común que las mujeres separadas o divorciadas después de separarse de su ex pareja o su ex esposo no mantengan ningún tipo de trato (según el 44.5 por ciento de las mujeres que fueron

[123] "Sobre la inclusión social y el derecho a la unidad familiar de las personas en situación de calle". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2021/08/recomendacion-general-01-2021/
[124] CDHCM. Violencia Digital contra las mujeres en la Ciudad de México. México, 2021. Disponible en: https://piensadh.cdhdf.org.mx/index.php/informes-mujeres/violencia-digital-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico
[125] Alda Facio, 261.

entrevistadas), aunque un porcentaje considerable (el 31.1 por ciento) refirió seguir tratando con su expareja o ex esposo por tener hijas e hijos en común. De las mujeres que indicaron seguir en contacto con su ex pareja o ex esposo, el 4.7 por ciento mencionó que el tipo de trato es malo porque éste la agrede o insulta ocasionalmente, y el 2 por ciento refirió tener un trato muy malo porque éste la agrede constantemente[126].

78. En la misma tesitura, mediante la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH 2016), el INEGI identificó algunos factores de tensión y conflicto en la relación de pareja, mismos que se clasificaron en once tipos, siendo el principal motivo por el que se molestan las parejas el de las salidas y las relaciones familiares y/o amistosas que mantienen las mujeres, del cual se desprende que el 20.3 por ciento de esa categoría corresponde al hecho de que la pareja actual o última se molesta porque ellas hablen con otros hombres. La siguiente categoría de más recurrencia es respecto de las expectativas de autoridad, en la que las mujeres que tienen o han tenido una relación de pareja señalaron que su pareja se molesta porque ellas no lo obedecen o porque ellas toman decisiones en asuntos que él considera su responsabilidad. Le siguen en frecuencia las relativas al incumplimiento de responsabilidades domésticas o parentales; al control emocional; al control sexual que ejercen contra las mujeres (en el cual se encuentra la molestia por el hecho de que las mujeres no quieran tener relaciones sexuales y porque ellos creen que las mujeres los engañan; al trabajo (por la molestia de que ellas estudien o trabajen); a los motivos de salud o adicciones, y a las expectativas económicas (en particular, por el hecho de que ella gane más dinero que él)[127].

79. El Informe “Derechos humanos de mujeres de edad: la intersección entre el envejecimiento y el género”[128], de Claudia Mahler, la Experta Independiente sobre el Disfrute más alto de los Derechos de las Personas Mayores, observa que las leyes y políticas sobre el maltrato en la edad mayor no suelen considerar las desventajas y los riesgos específicos que enfrentan las mujeres y sólo se hacen breves referencias al género y la edad al enumerar factores de intersección agravantes[129].

---

[126] INEGI. Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. 2020. Pág. 78. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf
[127] INEGI. Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. 2020. Pág. 85-87. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf
[128] Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 42/12 del Consejo de Derechos Humanos. 16 de julio de 2021. A/76/157. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/193/85/PDF/N2119385.pdf?OpenElement
[129] Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 42/12 del Consejo de Derechos Humanos. 16 de julio de 2021. A/76/157. Párr. 50.

80. El informe de Mahler muestra que las mujeres de edad: "se enfrentan a formas de violencia y maltrato diferentes, y el maltrato emocional, financiero y material, físico y sexual, así como también el descuido, se citan de forma habitual. En una cantidad considerable de casos, los autores son hijos adultos. Uno de los pocos estudios de prevalencia que analizan de forma específica el maltrato en el hogar y la violencia contra las mujeres de edad realizado en cinco países europeos señaló que el 28.1 por ciento de las mujeres denunciaron haber padecido violencia o maltrato, en general maltrato emocional, seguido de maltrato económico"[130].

81. Pese a que la violencia contra las mujeres en el ámbito privado o doméstico es ahora ampliamente reconocida como una violación de los derechos humanos y existen leyes, políticas y programas para prevenirla, atenderla y sancionarla, la violencia contra las mujeres y niñas que ocurre en los espacios públicos, especialmente el acoso sexual, sigue siendo tolerada y normalizada socialmente debido a actitudes y comportamientos discriminatorios, la desigualdad y los estereotipos de género que impiden reconocerla, prevenirla y darle una respuesta adecuada.

82. Con motivo de los expedientes analizados en el presente instrumento, se identificó que 16 de éstos versan sobre violencia familiar u ocurrida con motivo de una relación de pareja, y 5 versan sobre violencia sexual (1 de éstos sobre violencia sexual cometida en agravio de niños). De éstos se identificó la violación a los derechos al debido proceso, a la igualdad y no discriminación, a los derechos de niñas, niños y adolescentes, y a una vida libre de violencia.

83. En atención a lo anterior, las violaciones a los derechos humanos referidos se agruparon en patrones según se identificaron en los expedientes revisados; es así que en 13 casos se identificaron eventos de violencia institucional; en 7 se identificó que no se consideran pruebas periciales; en 2 se observó irregularidades en las pruebas periciales; en 3 se verificó la fragmentación de la investigación y falta de análisis de contexto; en 7 se observaron valoraciones hechas a las declaraciones de las víctimas sin observar los estándares en la materia; en 8, el impulso procesal se dejó a cargo de las víctimas; en 5, hubo culpabilización o estigmatización de las víctimas; en 8, la asesoría jurídica fue deficiente o no se proporcionó; en 7, se constató la deficiencia en la atención médica o psicológica; en 19, se identificó que no se otorgaron medidas de protección o fueron insuficientes, y en 20, no se elaboró valoración de riesgo o se elaboró posterior a la intervención de este Organismo.

[130] Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 42/12 del Consejo de Derechos Humanos. 16 de julio de 2021. A/76/157. Párr. 54.

Situación de la violencia contra las mujeres durante la pandemia de la COVID-19

84. Es necesario recordar que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud determinó que la gravedad de la enfermedad COVID-19 (provocada por el virus Sars-Cov-2) y los alarmantes niveles de su propagación a nivel mundial constituían una pandemia[131]. Ello trajo consigo la formulación de diversas recomendaciones para evitar el contagio del virus, que fueron implementadas de manera particular en cada país[132].

85. Ante la presencia del primer caso de COVID-19 detectado en México, el 28 de febrero de 2020, el Gobierno Federal emitió la Declaración de la Fase 1 y el 23 de marzo de 2020, comenzó la Jornada Nacional de Sana Distancia, consistente en diversas medidas tendentes a mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV-2, como la suspensión de actividades no esenciales.

86. El 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General reconoció la situación como una emergencia y el 21 de abril de 2020, se hizo la declaratoria de Fase 3, con lo que las medidas sanitarias para evitar contagios se hicieron más estrictas e implicó la ampliación de la suspensión de actividades no esenciales y el confinamiento, principalmente, en los hogares[133].

87. El 05 de junio de 2020, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Acuerdo por el que se suspendieron los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos y trámites y se otorgan facilidades administrativas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para prevenir la propagación del virus COVID–19[134], lo que implicó que trámites como la recepción de documentos

---

[131] OMS. COVID-19: Cronología de la actuación de la OMS. 27 de abril de 2020. https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19 . Véase Párr. 5. En https://undocs.org/es/A/75/14 4

[132] Información con base en Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud. Alerta Epidemiológica: COVID-19, complicaciones y secuelas. 12 de agosto de 2020, Washington, D.C. OPS/OMS. Véase Párr. 6. En https://undocs.org/es/A/75/144: En el que se mencionan medidas como n el cierre de fronteras, negocios, tribunales, escuelas y lugares públicos, la suspensión de actos culturales, de industrias y de servicios no esenciales, la prohibición de las reuniones y la cuarentena de las personas contagiadas o expuestas, y han culminado en confinamientos o en medidas de reclusión en el domicilio, en las que el hogar y el ámbito familiar se consideraban entornos seguros para el aislamiento.

[133] Véase La Ruta COVID-19 en México, Infobae, 2020. Véase GUÍA PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS POR SARS-COV-2, cdhcm, pag 12-15. file:///C:/Users/slopezz/Downloads/Guia-para-la-Reduccion-de-Riesgos-por-SARS-COV-2.pdf***, Véase portal Coronavirus (Quédate en Casa) https://coronavirus.gob.mx/quedate-en-casa/

[134] Véase Lineamientos para la Ejecución del Plan Gradual Hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México y se crea el Comité de Monitore *, Primer Aviso por el que se da a conocer el color del Semáforo Epidemiológico en la Ciudad de México* Aviso por el que se da a conocer el listado de Lineamientos, Normas, Guías o Protocolos de Protección a la Salud, que deberán cumplir los sectores para reanudar actividades, los cuales se encuentran disponibles para su consulta en el enlace electrónico http://covid19.cdmx.gob.mx/medidassanitarias*

e informes, visitas de verificación, atención al público en ventanilla, solicitudes de informes o documentos, ante las dependencias, órganos desconcentrados, Alcaldías y entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México quedaron suspendidos.

88. Lo anterior afectó también el normal funcionamiento en las diversas instancias y áreas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y del Poder Judicial de la Ciudad de México[135], tanto para la formulación de denuncias y querellas, como para la investigación y celebración de audiencias.

89. El consecuente confinamiento evidenció una serie de carencias y deficiencias en cuanto a prevenir la violencia contra la mujer, en particular la violencia en el ámbito familiar, y que ya existían antes de la pandemia de COVID-19[136]. De igual, forma, se hizo patente que muchas de las medidas adoptadas a nivel mundial para mitigar los contagios carecían de perspectiva de género y no se habían considerado como servicios esenciales las medidas para combatir la violencia contra la mujer[137].

90. Las experiencias específicas de las mujeres de edad no son visibilizadas y consecuentemente no se desarrollan mecanismos para atender sus necesidades. Esto es agravado por la escasez de datos desglosados por género respecto de la frecuencia de la violencia, el maltrato y el descuido que padecen las personas de edad, lo cual limita la posibilidad de señalar patrones diferenciados de violencia y maltrato. La Organización Mundial de la Salud estima que, durante el año anterior, una de cada seis personas mayores de 60 daños padeció maltratos en establecimientos comunitarios y que dos tercios del personal de las instituciones de atención informó haber cometido maltratos. La incidencia de éstos aumentó durante la pandemia de COVID-19[138].

[135] Acuerdo 39-14/2020, Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México. Del 17 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/Acuerdo_39_14.pdf
[136] Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Interacción entre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la pandemia de violencia de género contra la mujer, con especial énfasis en la violencia doméstica y la iniciativa por la paz en el hogar, 24 de julio de 2020, Naciones Unidas, Asamblea general. Párr. 3. En https://undocs.org/es/A/75/144
[137] Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Interacción entre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la pandemia de violencia de género contra la mujer, con especial énfasis en la violencia doméstica y la iniciativa por la paz en el hogar, 24 de julio de 2020, Naciones Unidas, Asamblea general. Párr. 3. En https://undocs.org/es/A/75/144
[138] Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 42/12 del Consejo de Derechos Humanos. 16 de julio de 2021. A/76/157. Párr. 50.

91. El confinamiento en el hogar[139], un espacio considerado como seguro para algunas e incluso como "un lugar de violencia y miedo"[140] para otras, tuvo como resultado el aumento en la frecuencia, la intensidad y el riesgo de la violencia doméstica en contra de mujeres y sus hijas e hijos[141 y 142], y que, aunado a las medidas sanitarias como las restricciones en la circulación[143] y la suspensión de ciertas actividades de entes públicos, dificultó o impidió que buscaran ayuda o que pudieran escapar, dejándolas muchas veces bajo el riesgo de tener que seguir recibiendo dicha violencia (dejándolas en muchas ocasiones atrapadas en su casa con su agresor), o bien, de terminar en la calle ante la falta de redes de apoyo y recursos económicos[144].

92. En México, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH 2016), el ámbito en el que la violencia contra las mujeres es más frecuente es en el de la pareja[145].

93. Las cifras documentadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en torno a las llamadas al número de emergencia 911 durante el año 2020, pues en todo el año se recibieron un millón 202 mil 950 llamadas (siendo el segundo y el tercer trimestres del año los que más llamadas registraron con 310 mil 433 y 314 mil 759, respectivamente), de las cuales 689 mil 388 versaron sobre violencia familiar, 236 mil 562 sobre violencia de pareja, 260,067 sobre violencia contra la mujer, así como 8 mil 376 sobre acoso y hostigamiento sexual,

---

[139] Véase COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados , / Comisión Interamericana de Mujeres , OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/II.6.27), pág. 4. En https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf. En relación con #Quédate en casa.

[140] Naciones Unidas, Noticias ONU, "Ante el aumento de la violencia doméstica por el coronavirus, Guterres llama a la paz en los hogares", 5 de abril de 2020. En https://news.un.org/es/story/2020/04/1472392

[141] Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Interacción entre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la pandemia de violencia de género contra la mujer, con especial énfasis en la violencia doméstica y la iniciativa por la paz en el hogar, 24 de julio de 2020, Naciones Unidas, asamable general. Párr. 6. En https://undocs.org/es/A/75/144

[142] De acuerdo con datos contenidos en la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo [ENUT] 2014 (INEGI). Tabulados básicos. Actividades productivas, las mujeres destinan en promedio 58.6 horas a la semana a la realización de labores domésticas y de cuidados, mientras que los hombres apenas destinan 22 horas. Cfr. La vida de las mujeres y el COVID-19, Impactos diferenciados y medidas implementadas en la Jornada de Sana Distancia, inmujeres, 15 de junio de 2020, pág. 3. En https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/mex_inmujeres_medidas_implementadas_en_jornada_de_sana_distancia_200615.pdf.

[143] COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados = COVID-19 in women's lives: Reasons to recognize the differential impacts / Comisión Interamericana de Mujeres. p.25 ; 21x29,7cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/II.6.25), Pág. 12. En https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf

[144] Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Interacción entre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la pandemia de violencia de género contra la mujer, con especial énfasis en la violencia doméstica y la iniciativa por la paz en el hogar, 24 de julio de 2020, Naciones Unidas, Asamblea General, párr. 41. En https://undocs.org/es/A/75/144. Véase Informe de políticas: LAS REPERCUSIONES DE LA COVID-19 EN LAS MUJERES Y LAS NIÑAS. pág. 12, en file:///C:/Users/slopezz/Downloads/informe_guterres_covid_mujeres.pdf

[145] Pág. 5. En https://intranet.cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/11/informe-violencia-v5.pdf. Cfr. INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016. Dsiponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/#Datos_abiertos

5 mil 6 sobre abuso sexual y 3 mil 545 sobre violación (con un total de 16,924 sobre algún tipo de violencia sexual)[146].

94. En el mismo año, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México reportó que se iniciaron 27 mil 770 carpetas de investigación por el delito de violencia familiar; de las cuales, entre enero y marzo, se iniciaron 7 mil 350; entre abril y junio (periodo en el que se reforzaron las medidas de confinamiento y suspensión de actividades no esenciales), 5,316; entre julio y septiembre, 7 mil 305, y entre octubre y diciembre, 7 mil 799[147].

95. En respuesta al aumento de casos de violencia en el ámbito familiar, se incrementaron las líneas telefónicas de apoyo[148], las llamadas de emergencia y la recepción de víctimas en refugios, como el caso de Línea Mujeres de Locatel[149].

96. En atención a esto, diversos organismos internacionales formularon informes, declaraciones y otros documentos, por los que se posicionaron universal y regionalmente sobre la lucha por prevenir y atender la crisis de violencia en contra de las mujeres desencadenada por la pandemia[150], que estaba profundizando las preexistentes desigualdades de género y que estaba implicando retrocesos en los derechos ya alcanzados[151], por lo que era necesario garantizar el pleno respeto de los derechos humanos[152].

97. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró que, ante la violencia contra las mujeres y niñas en el ámbito familiar, debía observarse el deber de debida diligencia estricta en relación con su derecho a una vida libre de violencia, siendo obligatoria la adopción de todas las medidas necesarias para

---

[146] CIEG-UNAM, Edith Ortiz, en https://cieg.unam.mx/covid-genero/911.php. Cfr. Información sobre violencia contra las mujeres: incidencia delictiva y llamadas de emergencia al 911 del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Corte al 31 de diciembre de 2020. Consultado en marzo 2020.

[147] Boletín estadístico de la incidencia delictiva en la Ciudad de México, de enero a diciembre del 2020. Consulta eb marzo 2021. Cfr. CIEG-UNAM, Edith Oritz. En https://cieg.unam.mx/covid-genero/fiscalia.php

[148] La violencia contra las mujeres frente a las medidas dirigidas a disminuir el contagio del COVID-19, / [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) / Comisión Interamericana de Mujeres], OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/II.6.26), pp.- 20 y 21. En https://www.oas.org/es/cim/docs/COVID-19-RespuestasViolencia-ES.pdf

[149] Boletín estadístico de la incidencia delictiva en la Ciudad de México, de enero a diciembre del 2020. Consulta eb marzo 2021. Cfr. CIEG-UNAM, Edith Oritz. En https://cieg.unam.mx/covid-genero/seguimiento-llamadas.php

[150] RESPUESTA DE LA OEA A LA PANDEMIA DE COVID-19, CP/RES. 1151 (2280/20), Consejo Permanente en la sesión extraordinaria virtual celebrada el 16 de abril de 2020, OEA/Ser.G CP/RES. 1151 (2280/20). en

[151] COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados , / Comisión Interamericana de Mujeres , OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/II.6.27), pág. 4, en https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf

[152] A/RES/74/270 , naciones unidas, asamblea general 74/270. Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) , 3 de abril de 2020 , Par. 2. En https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/74/270#:~:text=Pide%20que%20se%20intensifique%20la,6.

prevenir casos de violencia de género y sexual, contar con mecanismos seguros de denuncia directa e inmediata y reforzar la atención a las víctimas[153].

98. Desde un enfoque interseccional, se hizo evidente que el confinamiento afectó particularmente a algunos grupos de atención prioritaria, es el caso de niñas y mujeres con discapacidad, niñas y mujeres que viven en pobreza y en pobreza extrema, y mujeres adultas mayores[154].

99. Como se afirmó en la Recomendación General 01/2021, emitida por esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, un factor a considerar dentro de la feminización de la pobreza es la falta de alternativas de las mujeres para proveer cuidados y conseguir una fuente de ingresos; asimismo, se observaron limitaciones en cuanto a la formación, la experiencia y el acceso al mercado laboral, así como respecto a su tiempo y autonomía, especialmente cuando se tienen niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad bajo sus cuidados[155].

100. En el caso de mujeres adultas mayores, éstas tienden a percibir ingresos o pensiones más bajas[156]. Además, la disponibilidad limitada de mecanismos de apoyo para la inclusión social y la falta de un sistema de cuidados abonan a generar para las mujeres mayores cargas y barreras sociales respecto de las que encuentran los hombres[157].

---

[153] DECLARACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1/20 9 DE ABRIL DE 2020 COVID-19 Y DERECHOS HUMANOS: LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEBEN SER ABORDADOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y RESPETANDO LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES, pág. 2. En https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

[154] Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Interacción entre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la pandemia de violencia de género contra la mujer, con especial énfasis en la violencia doméstica y la iniciativa por la paz en el hogar, 24 de julio de 2020, Naciones Unidas, asamblea general. Párr. 8. En https://undocs.org/es/A/75/144. Véase OCDE (2020). Women at the core of the fight against COVID-19 crisis. https://read.oecd-ilibrary.org/ view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis v CEPAL (2020a). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar la reactivación. Santiago, Chile. CEPAL (2020b). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales . Véase pág. 5. en https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf. ** Véase Pandemia y Derechos humanos en las américas, resolución 01/2020, 10 de abril de 2020, oea. CIDH. pág. 7, en http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf

[155] Clara Murguialday. Feminización de la pobreza. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/99
Véase también: Sen, Amartya. (1990), "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I. (ed.), Persistent Inequalities. Women and World Development, University Press, Oxford. http://cscs.res.in/dataarchive/textfiles/textfile.2008-08-28.0791274177/file

[156] Véase Pandemia y Derechos humanos en las américas, resolución 01/2020, 10 de abril de 2020,Pág. 9. en http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf

[157] Clara Murguialday. Feminización de la pobreza. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/99

101. Como buena práctica, así reconocida por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias [158], desde la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se hizo necesario el establecimiento de la Línea Amiga, para la atención de casos de violencia de género.

102. Del 14 de mayo al 04 de diciembre de 2020, a través de la línea CDHCM Amiga, personal de la Cuarta Visitaduría General brindó 228 atenciones de contención y acompañamiento a mujeres en casos de violencia familiar y de pareja, principalmente. El promedio diario de atenciones decreció en la medida en que las personas pudieron acceder a las instituciones encargadas de procurar justicia y de emitir medidas de distanciamiento entre perpetradores y víctimas. Los principales tipos de violencia reportados fueron el familiar (30 por ciento) y el de pareja (36 por ciento), aunque muchas usuarias llamaron para verificar si lo que viven es violencia o para pedir apoyo psicoemocional, lo que representa un reto institucional para erradicar la normalización de las violencias[159].

103. De ahí que entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021 se brindaron 168 atenciones en la línea CDHCM Amiga. El principal tipo de violencia reportado fue la familiar (44 por ciento) seguida de la de pareja (36 por ciento).

104. La suspensión de labores de distintas instancias de la Ciudad durante la contingencia sanitaria también tuvo un impacto significativo en los casos en que las mujeres viven violencia. En los expedientes de queja motivo del presente instrumento se identificó que, en siete de éstos, las medidas de las autoridades ministeriales ante la situación sanitaria afectaron de manera negativa la integración de las indagatorias, tanto por la falta de personal que atendieran los expedientes, como por la imposibilidad de que las víctimas acudieran a las agencias ministeriales.

105. En uno de éstos, se documentó que uno de los eventos de violencia de mayor intensidad relacionada con el expediente ocurrió poco después de haberse implementado las medidas de confinamiento domiciliario a nivel nacional, lo que hace patente que dicho evento se presentó cuando en una situación particular en la que la convivencia entre la víctima y su agresor era inevitable.

---

[158] Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Interacción entre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la pandemia de violencia de género contra la mujer, con especial énfasis en la violencia doméstica y la iniciativa por la paz en el hogar, 24 de julio de 2020, Naciones Unidas, Asamblea General. Párr. 47. En https://undocs.org/es/A/75/144

[159] Boletín 172/2020. La CDHCM presenta resultados de la Línea de Atención Telefónica #CDHCMAmiga, para mujeres víctimas de violencia. 08 de diciembre de 2020, Ciudad de México. CDHCM. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2020/12/la-cdhcm-presenta-resultados-de-la-linea-de-atencion-telefonica-cdhcmamiga-para-mujeres-victimas-de-violencia/

Acciones de prevención y atención de la Ciudad de México frente a la violencia de género

106. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México señala que, con la finalidad de avanzar en el desarrollo de políticas públicas coordinadas, podrán conformarse los siguientes comités de trabajo según la materia en que se enfoquen[160]:

> I. De prevención, coordinado por la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.
> II. De atención, coordinado por la Dirección de Igualdad de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México.
> III. De acceso a la justicia, coordinado por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
> IV. De Protección y Registro de Agresores.

107. Actualmente, existen diversas acciones particulares que, de la mano de las políticas públicas, se enfocan en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México, entre las que se encuentran las siguientes:

> **A. Ley Olimpia** para sancionar el acoso y la violencia digital. Las autoridades responsables son el Congreso de la Ciudad de México y la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. En septiembre de 2019, se presentó al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma en nombre del Capítulo III "Acoso Sexual" del Título Quinto del Libro Segundo parte especial y se adiciona un Artículo 179 Bis al Código Penal para el Distrito Federal; y se adiciona una Fracción VI al Artículo 7 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. En enero de 2020, se publicó la Ley Olimpia en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Para junio de 2020, se creó un sistema informático de inteligencia para la detección oportuna de los responsables, y se aplicó el plan de formación para implementar la ruta de investigación tanto para la recolección y el procesamiento de evidencia digital, *modus operandi* en medio electrónico por parte de personal ministerial, pericial, de investigación y de asesoría jurídica; en julio de 2020, se creó la Unidad Especializada CIS y se capacitó a siete agentes del Ministerio Público, por parte de la Policía Federal, la Guardia Nacional y el Departamento de Justicia de Estados Unidos de América; y de agosto a septiembre de 2021, se realizó el Taller "Laboratorio de Análisis Multidisciplinario sobre la Ley Olimpia", impartido virtualmente por la asociación civil Corazonar, Abriendo Senderos Hacia la Reconciliación, a

[160] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Artículo 47.

240 personas servidoras públicas de la Fiscalía General de Justicia, de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de la Secretaría de las Mujeres, todas de la Ciudad de México[161].

B. Ley de Banco de ADN contra delitos sexuales. Las autoridades responsables son el Congreso, la Fiscalía General de Justicia y la Agencia Digital de Innovación Pública, todas de la Ciudad de México. En septiembre de 2019, se presentó al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa con Proyecto de 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 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; siendo el caso que en diciembre de 2019, dicha iniciativa se aprobó por unanimidad. Para enero de 2021, se obtuvo la acreditación del Laboratorio de Genética Forense por parte de la Entidad Mexicana de Acreditación A.C., y para marzo de 2021, concluyeron los cursos virtuales de actualización y certificación para el personal pericial en la Especialidad de Genética Forense y de capacitación en Criminalística en Indicios Biológicos.

C. Fortalecimiento de LUNAS[162]. A cargo de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. En septiembre de 2019, se realizó la contratación de nuevo personal para brindar atención jurídica y psicológica; en diciembre de 2019, se creó un nuevo formato de atención inicial que permite la detección de riesgo feminicida desde la primera sesión y se realizó el diseño del Modelo Único de Atención Integral para LUNAS, así como la ruta de atención por área de trabajo orientados a la homologación de la atención inicial y la especializada en psicología. Además, para marzo de 2020, se capacitó a 111 personas servidoras públicas en el Modelo de Atención Integral específico de las LUNAS de las áreas de psicología y jurídica; para abril de 2020, se actualizó y difundió el directorio de servicios de atención a mujeres víctimas de violencia; en enero de 2021, se creó la Unidad de Detección, Atención y Seguimiento a casos en situación de violencia con nivel de riesgo feminicida e implementación de la estrategia; en febrero de 2021, se creó la Estrategia Integral y Territorializada de Prevención de la Violencia, y en mayo de 2021, se abrió una Casa de Pernocta para Atención de Casos de Emergencia[163].

[161] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Ley Olimpia para sancionar el acoso y la violencia digital. Disponible en: Ley Olimpia para sancionar el acoso y la violencia digital » SOS Mujeres (cdmx.gob.mx)
[162] Las LUNAS son las unidades territoriales de atención y prevención de la violencia de género de la Secretaría de las Mujeres.
[163] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Fortalecimiento de LUNAS. Disponible en: Fortalecimiento de LUNAS » SOS Mujeres (cdmx.gob.mx)

D. Certificación a personal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México en materia de atención a víctimas. A cargo de la propia Fiscalía. Para ello, en diciembre de 2019, el Congreso de la Ciudad aprobó por unanimidad el dictamen que crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, cuyo artículo 61 mandata a la Coordinación General de Investigación, Protección y Asistencia a Víctimas para "realizar investigaciones de los delitos de violencia de género contra las mujeres y niñas, a través de las Fiscalías a su cargo y prestar la atención multidisciplinaria de urgencia con personal especializado y certificado a través de sus Centros"; asimismo, se inició el proceso de autorización del Instituto de Formación Profesional como instancia certificadora. En octubre de 2020, se realizó la formación 1,000 nuevos elementos de la Policía de Investigación a través del Curso "Función Policial con Perspectiva de Género", y en diciembre de 2020, se realizó la capacitación de 3,766 personas servidoras públicas de la Fiscalía en materia de atención a mujeres víctimas de violencia, además de que se incorporaron 100 personas con cargo de agente del Ministerio Público. Para junio de 2021, se capacitó al personal ministerial y pericial en el Modelo de Atención Integral a Víctimas[164].

E. Senderos seguros "Camina libre, camina segura". A cargo de la Secretaría de Obras, de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, y del Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5), todas de la Ciudad de México, y de las Alcaldías. Hasta diciembre de 2019, se habían intervenido 122 senderos seguros en 15 Alcaldías, que incluyó la instalación o cambio de luminarias, cámaras de seguridad, altavoces y botones de auxilio conectados al C5, y otras acciones de servicios urbanos, como poda, plantación y limpieza de áreas verdes. Luego, en julio de 2020, se dio atención a 42 tramos de vialidad, 53 senderos escolares y 24 senderos de acceso a los CETRAM, y se instaló, clareó y rehabilitó 1,776 luminarias; y para enero de 2021, se realizó la intervención de 132 "Senderos Seguros" en vialidades primarias, y la verificación de funcionalidad y mantenimiento de 1,154 tótems instalados[165].

F. Programa "Viajemos seguras y protegidas", a cargo de la Secretaría de Movilidad y de la Secretaría de las Mujeres, ambas de la Ciudad de México. En julio de 2019, se realizó la colocación del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) y cámaras de seguridad conectadas al C5 en 16,000 autobuses de rutas de transporte concesionado; luego, en

[164] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Certificar a personal de la FGJ en materia de atención a víctimas. Disponible en: Certificar a personal de la FGJ en materia de atención a víctimas » SOS Mujeres (cdmx.gob.mx)

[165][165] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Senderos seguros "Camina libre, camina segura". Disponible en: https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/senderos-seguros-camina-libre-camina-segura/

octubre de 2019, se realizaron acciones en el Metro y el Metrobús, tales como el mejoramiento en la señalización de los espacios exclusivos, la implementación de campaña de información sobre los espacios exclusivos y el fortalecimiento de la vigilancia de los espacios exclusivos. En febrero de 2020, se hizo la instalación de Módulos "Viaja Segura" en las instalaciones de Metro Balderas y Pantitlán; para marzo de 2020, se instalaron Módulos en las estaciones del Metro Hidalgo, Mixcoac y Pino Suárez. Para julio de 2020, se hizo la selección y asignación de abogadas para su incorporación en los Módulos "Viaja Segura", la instalación de 275 luminarias y 350 postes en 7 líneas del Metro, y la instalación de 4,854 kits de cámaras de vigilancia, GPS y botones de auxilio en unidades de transporte público de pasajeros. Recientemente, en enero de 2021, se implementó del Protocolo de Actuación para Primeros Respondientes ante casos de Acoso Sexual y Violencias Sexuales, en el Sistema Integrado de Transporte, y se capacitó en materia de género para los operadores de los Organismos de dicho Sistema. En abril de 2021, inició el funcionamiento de la herramienta virtual "Mi Taxi" de la aplicación "App CDMX", que cuenta con un botón de pánico y monitoreo de la ubicación del vehículo por parte del C5; y de noviembre a diciembre de 2021, se implementó la estrategia integral e interinstitucional para la difusión de los servicios y atención inmediata a las mujeres en situación de violencia sexual y otras violencias de género en el sistema de transporte público[166].

G. Rehabilitación de espacios de procuración de justicia, a cargo de la Fiscalía capitalina. En marzo de 2019, se inauguró el Centro de Justicia para las Mujeres en Tlalpan, el cual brinda servicios integrales, multidisciplinarios e interinstitucionales por parte de personal especializado en áreas jurídica, médica y psicológica a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género; ese año, en abril, se inició el programa "Abogadas de las Mujeres" en 79 Agencias del Ministerio Público, que incluyó 151 abogadas encargadas de asesorar y apoyar a las mujeres que se presentan a formular denuncias por violencia de género o familiar. También en 2019, en octubre, se iniciaron trabajos de remodelación en las sedes de la entonces Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales ubicadas en Iztapalapa, en Venustiano Carranza, en Álvaro Obregón y en Amberes, y se iniciaron trabajos para la ampliación de la entonces Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales, en sus sedes en el Búnker y en Cien Metros. En agosto de 2020, se crearon tres Unidades para la Atención de Delitos Sexuales en los Centros de Justicia para las Mujeres con sede en Azcapotzalco, Iztapalapa y Tlalpan. Además, en octubre de 2020, se implementaron espacios exclusivos para entrevistar a víctimas y testigos que garanticen la privacidad de las entrevistas y mayor comodidad

[166] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Programa "Viajemos seguras y protegidas". Disponible en: https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/programa-viajemos-seguras-y-protegidas/

de las víctimas; se creó el Área Lúdica y el Espacio de Medicina Legista; y se llevó a cabo la coordinación con el Poder Judicial y la Secretaría de Seguridad Ciudadana que ha permitido reforzar la tramitación de las medidas de protección para las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia. Entre enero y julio de 2021, se hizo la adecuación de los espacios para que todas las **Abogadas de las Mujeres** cuenten con un espacio adecuado para ofrecer a las mujeres, adolescentes y niñas víctimas una atención discreta, cálida, digna y con perspectiva de género[167].

H. Formación integral a cuerpos policiales, a cargo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, de la Fiscalía General de Justicia y de la Secretaría de las Mujeres, todas de la Ciudad de México. En noviembre de 2019, se concluyeron 45,000 acciones de capacitación en temas de derechos humanos dirigidas a policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, mediante la impartición de talleres. En enero de 2020, la Fiscalía capitalina capacitó a dos generaciones de 1,641 policías a través del curso "Función Policial con personas"; mientras que, en marzo de 2020, la Secretaría de Seguridad Ciudadana concluyó la capacitación de 1,257 elementos. Para junio de 2020, se capacitó a 2,200 elementos de la Policía de Investigación, así como a 333 personas en la capacitación a Función Policial con Perspectiva de Género. En julio de 2020, se impartieron 162 talleres y se capacitó a 4,444 personas servidoras públicas; y en septiembre de 2020 se capacitó a 1,265 policías en Género, Derechos Humanos de las Mujeres y Vida Libre de Violencia. Recientemente, en febrero de 2021, se impartió la capacitación "Vida Libre de Violencias para las Mujeres y Niñas" a elementos de la Policía Preventiva y Policía Auxiliar; y en mayo de 2021, se capacitó en Perspectiva de Género y de Derechos Humanos a personal policial participante del nuevo proceso de selección posición de jefas y jefes de cuadrante, y mandos[168].

I. Auditoría social de procesos de procuración de justicia. Son responsables la Fiscalía General de Justicia y de la Secretaría de las Mujeres, ambas de la Ciudad de México. Para ello, en octubre de 2020, la Fiscalía publicó una convocatoria a la ciudadanía para conformar Observadores Ministeriales Ciudadanos, con el propósito de identificar áreas de oportunidad derivados de los reportes de los Observadores, así como conformar el Consejo Ciudadano que prevé la Ley Orgánica de la Fiscalía[169].

---

[167] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Rehabilitación de espacios de procuración de justicia. Disponible en: https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/rehabilitacion-de-espacios-de-procuracion-de-justicia/

[168] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Formación integral a cuerpos policiales. Disponible en: https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/formacion-integral-a-cuerpos-policiales/

[169] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Auditoría social de procesos de procuración de justicia. Disponible en: https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/auditoria-social-de-procesos-de-procuracion-de-justicia/

J. Unidad Especializada de Género, a cargo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. En noviembre de 2019, se creó la Unidad Especializada de Género en la Secretaría, con la intención de atender los casos de violencia de las mujeres policías y posteriormente, a todas las mujeres de la Ciudad de México; se inició con 16 mujeres policías y 6 patrullas para su labor. En el mismo mes y año se iniciaron 239 carpetas de investigación administrativas por violencia de género, brindando 153 atenciones por parte del área de investigación victimal y emitiendo 12 medidas cautelares; asimismo se concertaron 22 proyectos de prevención, de los cuales, la mitad estuvieron destinados a la prevención de la violencia familiar y de la violencia contra las mujeres. En marzo de 2020, se crearon plazas para abogadas, psicólogas, trabajadoras sociales y policías; se ampliaron las instalaciones que conforman la Unidad Especializada de Género y se inició la campaña de difusión de la Unidad de Género al interior de la Secretaría, mediante dípticos y carteles. Luego, entre junio y diciembre de 2020, se abrieron 453 carpetas de investigación administrativas. En enero de 2021, se implementaron, a través de medios digitales, acciones de difusión y sensibilización sobre la violencia institucional para el personal operativo y administrativo de la Secretaría; también se fortaleció la coordinación institucional para la atención integral de las mujeres en situación de violencia para que reciban atención especializada. Además, en marzo de 2021, se capacitó en "Herramientas para la aplicación de la Perspectiva de Género en los procesos de investigación de la Unidad Especializada de Género" y para junio de 2021, ya se habían brindado por parte de personal policial 34 apoyos a mujeres víctimas de delitos para denunciar[170].

K. Campañas de comunicación, a cargo de la Secretaría de las Mujeres y de la Secretaría de Gobierno, ambas de la Ciudad de México. En enero de 2021, se implementó la campaña de información dirigida a prevenir la violencia sexual en mujeres, niñas y adolescentes, así como la campaña de información dirigida a prevenir y atender la violencia en el ámbito digital; para mayo de 2021, se hizo el acompañamiento en la difusión de la campaña masiva No Estás Sola del Gobierno de la Ciudad, a través de redes sociales oficiales sitios web *.cdmx*, y en junio de 2021, se reforzó la difusión de dicha campaña[171].

108. A pesar de la pluralidad de medidas y políticas públicas dirigidas a la prevención y atención de la violencia en contra de mujeres, en los expedientes

[170] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Unidad especializada de Género en la SSC. Disponible en: https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/unidad-especializada-de-genero-en-la-ssc/
[171] Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Campañas de comunicación. Disponible en: https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/campanas-de-comunicacion/

materia de la presente recomendación se observa una muy incipiente o insuficiente utilización de aquéllas.

109. En dos de los expedientes, las víctimas refirieron estar recibiendo contenido amenazante, humillante o de burla mediante medios digitales, tales como redes sociales; sin embargo, no se desprende que la autoridad ministerial haya tomado acciones para identificar el origen de dichos contenidos, detener su comisión ni considerar líneas de investigación relacionadas con los hechos materia de las indagatorias, o bien, su valoración como un posible riesgo. Lo anterior, pese a que, como consecuencia de la denominada Ley Olimpia en la Ciudad de México, se capacitó a personal de la Fiscalía capitalina, en particular, para la obtención de evidencia digital.

110. Por otro lado, pese a la capacitación brindada a personal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, en el marco de la certificación del personal en materia de atención a víctimas, con el enfoque específico en perspectiva de género, en 13 expedientes se identificó la persistencia de actos configurativos de violencia institucional (como no permitir el acceso a la carpeta de investigación); en 3, se verificó la fragmentación de la investigación, mediante el inicio de diversas carpeta de investigación o de desgloses, sin considerar el contexto de violencia previa en el que la víctima estaba inmersa y la continuidad de tipos y modalidades de violencia cometidas en su agravio; en 8, se identificó la carga del impulso procesal a la víctima, dependiendo de ésta la solicitud de actos de investigación con perspectiva de género y acordes a los estándares en la materia o el ofrecimiento de datos de prueba para intentar acreditar las razones de género percibidos en los hechos de violencia, y en 5, se identificó que se culpabilizó o estigmatizó a la víctima por violencia recibida.

111. Por cuanto hace a la rehabilitación de los espacios de procuración de justicia y al impulso al programa de Abogadas de las Mujeres, llama la atención que en 8 expedientes se identificó la ausencia o deficiencia de asesoría jurídica para las víctimas, por lo que algunas de éstas tuvieron que recurrir a asesorías jurídicas privadas o a organizaciones de la sociedad civil que se la proporcionaran.

112. Ahora bien, respecto a la instalación de la Unidad Especializada en Género de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México es de mencionar que en ninguno de los 21 expedientes revisados para el presente instrumento se desprende la intervención o referencia alguna a dicha Unidad. Ello cobra relevancia si se considera que una de las medidas de protección más acordadas por personal de la Fiscalía capitalina es la vigilancia policial al domicilio en que se encuentre la

víctima (mediante el programa de Código de Atención Ciudadana), por lo que su eficacia es de cuestionarse.

113. Por lo antes expuesto, es necesario evaluar la eficacia y la utilidad de las medidas y políticas públicas referidas para la prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra mujeres, en el ámbito del proceso penal, o bien, explorar otras medidas o políticas *ad hoc* a la transformación de este fenómeno.

IV. CONTEXTO DE LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES DOCUMENTADAS POR LA CDHCM

114. Es importante mencionar que si bien el presente instrumento recomendatorio analiza los patrones presentados en 21 expedientes de queja en trámite iniciados entre 2017 y 2021 resulta indispensable leerlos como parte de la problemática estructural de violencia a la que se enfrentan las mujeres y que vulneran de manera considerable la forma en que ellas pueden ejercer sus derechos.

115. A manera de análisis de contexto con motivo del presente instrumento, la Cuarta Visitaduría General ha identificado algunos patrones a partir de un análisis de los datos recabados en el periodo de enero de 2015 a junio de 2021. Este análisis partió de la sistematización de narraciones de hechos de quejas investigadas en su momento y a lo largo de ese periodo por la Cuarta Visitaduría General relacionadas con violencia de género[172].

A. Violencia sexual en contra de mujeres

En el periodo de enero de 2015 a junio de 2021, la CDHCM tuvo registrados 253 expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual en el que hay mujeres agraviadas. Se observó un incremento constante de los registros: mientras que en 2016 sólo se tenían cinco expedientes, para el primer semestre de 2021 la cifra llega a 93 registros, siendo este periodo del año el mayor en el número de registros. Se observa que en 2020 y 2021 hay un incremento considerable de registros, más del doble de 2019, y casi del triple de 2018 para 2019.

Expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual,

[172] La metodología para la identificación y agrupamiento de las quejas en los tres grandes bloques de temas (violencia familiar, violencia sexual y violencia feminicida) fue definida por la Cuarta Visitaduría General.

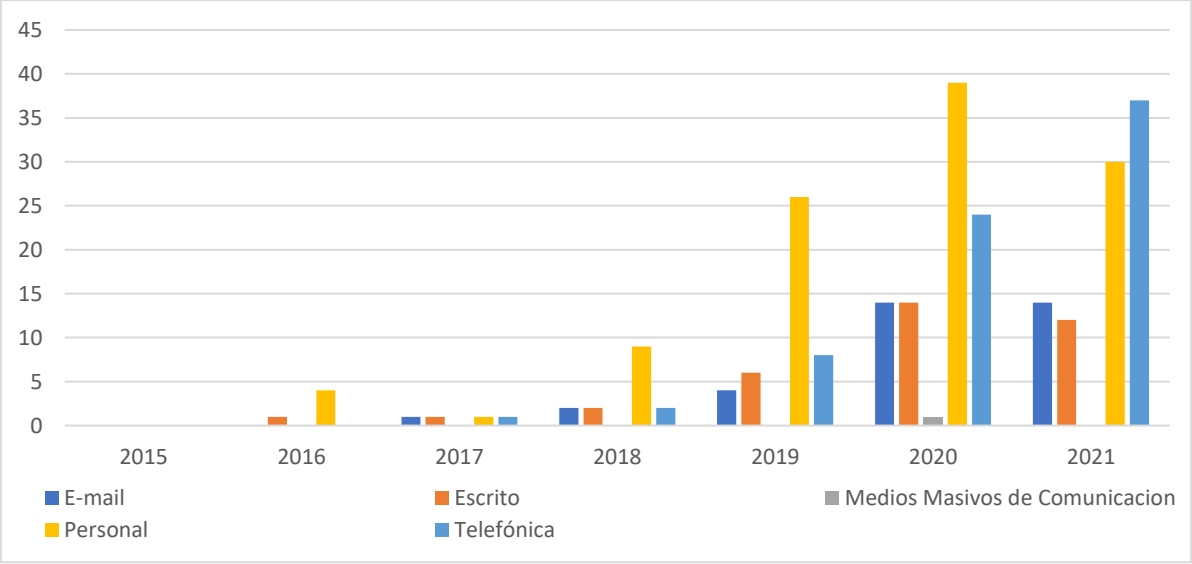
mujeres agraviadas, por año y mes de registro, 2015-2021

Año de Registro	Mes de Registro												Totales
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2016	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	1	5
2017	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	4
2018	0	1	1	0	1	2	3	3	2	0	1	1	15
2019	7	1	3	4	1	2	5	5	6	5	4	1	44
2020	3	18	18	5	3	5	7	4	5	11	7	6	92
2021	11	8	21	21	19	13	0	0	0	0	0	0	93
Totales	**22**	**28**	**43**	**31**	**25**	**25**	**16**	**12**	**13**	**17**	**12**	**9**	**253**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

116. En el periodo que se informa, se identificaron 109 expedientes de queja vinculados con violencia sexual en el que se señalan como agraviadas a mujeres, mismo número que fueron interpuestos de forma personal, 72 vía telefónica, 36 por escrito, 35 por correo electrónico y uno se identificó a través de medios de comunicación. La modalidad de presentación vía telefónica ha ido aumentando año con año, para representar la vía de entrada más importante en 2021.

Vía de entrada de los de servicios que generaron los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, mujeres agraviadas, por año 2015-2021



Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

117. Respecto de las autoridades señaladas como presuntas responsables en los expedientes de queja sobre violencia sexual, en los que se registraron mujeres como las personas agraviadas, la más mencionada fue la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México e instancias dependientes de ésta en 222 casos; con 41 menciones se encuentra la Secretaría de Seguridad Ciudadana y sus instancias dependientes; en 15 casos se refieren al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México e instancias dependientes; entre otras más. En un expediente se puede hacer mención a más de una autoridad como presunta responsable. Tal como se muestra en la siguiente tabla:

Autoridades señaladas como presuntas responsables en los expedientes de queja sobre violencia sexual, mujeres agraviadas, por año 2015-2021

Autoridad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Fiscalía General de Justicia	0	6	3	17	41	75	80	222
Secretaría de Seguridad Ciudadana	0	0	0	2	7	14	18	41
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIFCDMX)	0	0	0	1	1	8	5	15
Tribunal Superior de Justicia	0	2	0	2	1	3	2	10
Secretaría de Salud	0	0	0	0	2	0	4	6
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	0	0	0	0	0	2	1	3
Sistema de Transporte Colectivo, Metro	0	0	0	1	0	0	0	1
Secretaría de Cultura	0	0	0	0	1	0	0	1
Alcaldía Coyoacán	0	0	1	0	0	0	0	1
Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México	0	0	0	0	0	0	1	1
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	0	0	0	0	1	0	0	1
Secretaria de Inclusión y Bienestar Social	0	0	0	0	0	1	0	1
Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México	0	0	0	0	0	1	0	1
Total	**0**	**8**	**4**	**23**	**54**	**104**	**111**	**304**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

118. En relación a los derechos vinculados con los expedientes de queja analizados de enero de 2015 a junio de 2021 en los que hay mujeres agraviadas, el derecho “al debido proceso: víctima del delito (persona ofendida)” es el más mencionado, le siguen el derecho de niñas, niños y adolescentes y el derecho a la integridad personal.

Derechos de las mujeres agraviadas en los expedientes registrados relacionados con violencia sexual, por año 2015-2021

Derecho	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Derecho al debido proceso: Víctima del delito (persona ofendida)	0	8	2	26	55	32	40	163
Derecho de niñas, niños y adolescentes	0	8	1	12	7	27	15	70
Derecho a la integridad personal	0	0	6	0	10	17	25	58
Derecho a una vida libre de violencia	0	0	1	6	7	14	12	40
Derecho a la libertad y seguridad personales	0	0	0	0	7	11	16	34
Derecho de acceso a la justicia	0	0	0	0	0	14	18	32
Derecho al debido proceso: Persona Imputada	0	0	1	0	1	5	16	23
Derecho al debido proceso	0	0	0	1	0	12	7	20
Derecho a la seguridad jurídica	0	1	0	2	1	3	13	20
Derecho a la protección de las familias	0	0	0	0	0	3	3	6
Derecho a la salud	0	0	0	0	1	0	3	4
Derecho a la propiedad	0	0	0	0	1	0	2	3
Derecho a la igualdad y no discriminación	0	0	0	1	1	1	0	3
Derecho a la vida	0	0	1	0	0	0	1	2
Derecho a la protección de las personas con discapacidad	0	0	0	2	0	0	0	2
Derechos al nombre y a la nacionalidad	0	0	0	0	0	0	1	1
Derechos sexuales	0	0	0	0	1	0	0	1
Derechos de la personalidad	0	0	0	0	0	0	1	1
Derecho a la libertad de expresión	0	0	0	0	1	0	0	1
Derecho al trabajo	0	0	0	1	0	0	0	1
Derecho a la verdad	0	0	0	0	0	0	1	1
Derecho a no sufrir desaparición forzada	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	**0**	**17**	**12**	**51**	**94**	**139**	**174**	**487**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

119. En el caso de las presuntas violaciones que se califican a nivel de tipo de violaciones, las vulneraciones particulares al “debido proceso: víctima del delito (persona ofendida)” son la omisión de investigar con la debida diligencia, la negativa, dilación u omisión para ordenar o realizar medidas de protección; la omisión de proporcionar asistencia jurídica a la víctima, entre otras.

120. Los derechos de niñas, niños y adolescentes es el segundo bloque de derechos presuntamente afectado en 28 casos. Entre sus principales vulneraciones se identifican la obstaculización o negativa para la protección de la integridad física o psicológica de la niña o del niño; la obstaculización, restricción, desconocimiento o injerencias arbitrarias en el interés superior de la infancia; la negativa u omisión para considerar el interés superior en todas las medidas o gestiones de tribunales judiciales o administrativos; entre otras afectaciones.

121. En tercer lugar, se hace mención 28 veces a afectaciones al derecho a la integridad personal, principalmente relacionadas con tortura y maltrato físico,

verbal, psicoemocional o sexual, entre otros. Tal como se muestra en la siguiente tabla:

Menciones a los derechos humanos violentados señalados en expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, mujeres agraviadas, por año 2015-2020.

Derechos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Derecho al debido proceso: Víctima del delito (persona ofendida)	**0**	**8**	**2**	**26**	**42**	**0**	**78**
Omisión de investigar con la debida diligencia.	0	3	1	2	10	0	16
Negativa, dilación u omisión para ordenar y/o realizar medidas de protección, precautorias y cautelares para las personas víctimas, ofendidas y testigos cuando exista riesgo para su vida o integridad personal.	0	2	0	4	7	0	13
Omisión de proporcionar asistencia jurídica a la víctima.	0	1	1	3	7	0	12
Negativa, restricción, obstaculización u omisión de informarle sobre el desarrollo del procedimiento.	0	0	0	2	7	0	9
Omisión de brindar a la víctima atención médica y psicológica de urgencia desde la comisión del delito.	0	0	0	5	1	0	6
Negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa	0	0	0	5	1	0	6
Negativa, restricción u obstaculización para hacer comparecer a la persona probable responsable	0	1	0	0	2	0	3
Periodos de inactividad injustificada en la carpeta de investigación.	0	0	0	0	2	0	2
Negativa u omisión a una adecuada valoración médica y/o certificación médica	0	0	0	1	1	0	2
Negativa u omisión para fundar y motivar las resoluciones en las que se establezca la negativa para recibir pruebas o llevar a cabo diligencias encaminadas a establecer los daños provocados en la comisión del delito	0	0	0	1	0	0	1
Omisión, dilación o negativa de brindar protección a la víctima cuando exista riesgo para su vida o integridad personal.	0	0	0	0	1	0	1
Injerencias arbitrarias, obstaculización o impedimento en la libertad de declaración	0	0	0	1	0	0	1
Negativa, obstaculización, omisión o restricción al derecho de la víctima a ser coadyuvante.	0	0	0	0	1	0	1
Negativa, restricción u obstaculización para hacer cesar las consecuencias del delito	0	1	0	0	0	0	1
Negativa, restricción u obstaculización para la recepción de pruebas	0	0	0	0	1	0	1
Negativa, restricción u omisión para recibir la asistencia de intérpretes cuando sea necesario	0	0	0	1	0	0	1
Deficiencia u omisión de notificar las determinaciones de la averiguación previa	0	0	0	1	0	0	1
Negativa, restricción u obstaculización para hacer llegar citatorios a las personas involucradas en el proceso	0	0	0	0	1	0	1
Derecho de niñas, niños y adolescentes	0	**8**	**1**	**12**	**4**	**3**	**28**
Obstaculización o negativa para la protección de la integridad física o psicológica de la niña o del niño	0	0	1	7	1	0	9
Obstaculización, restricción, desconocimiento o injerencias arbitrarias en el interés superior de la niña o del niño	0	3	0	3	1	0	7
Negativa u omisión del Estado para considerar el interés superior de la niña o el niño o de la o del adolescente en todas	0	2	0	1	0	0	3

Menciones a los derechos humanos violentados señalados en expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, mujeres agraviadas, por año 2015-2020.

Derechos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
las medidas o gestiones de tribunales judiciales o administrativos							
Omisión, negativa y obstaculización en considerar el interés superior de NNA como primordial en cualquier decisión o procedimiento en el que esté involucrado un NNA.	0	0	0	0	0	3	3
Obstaculización, restricción o negativa de medidas de protección por la condición de la niña o del niño	0	2	0	0	1	0	3
Negativa u omisión del Estado para considerar a las personas menores de edad como sujetos de derecho y a disfrutar de todas las garantías y protección	0	0	0	0	1	0	1
Separación injustificada de la niña o del niño o de la o del adolescente en relación con sus padres	0	0	0	1	0	0	1
Separación de la niña o del niño o de la o del adolescente de los padres sin causa o justificación legal	0	1	0	0	0	0	1
Derecho a la integridad personal	0	**0**	**6**	**0**	**10**	**12**	**28**
Tortura.	0	0	0	0	0	6	6
Según el párrafo 144 del Protocolo de Estambul, acciones de tortura consistentes en: Traumatismos causados por objetos contundentes, como puñetazos, patadas, tortazos, latigazos, golpes con alambres o porras o caídas;	0	0	2	0	2	0	4
Maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual.	0	0	0	0	1	3	4
Según el párrafo 144 del Protocolo de Estambul, acciones de tortura consistentes en: Amenazas de muerte, daños a la familia, nuevas torturas, prisión, ejecuciones simuladas;	0	0	2	0	1	0	3
Tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	0	0	0	0	2	0	2
Amenazas o intimidación.	0	0	0	0	1	1	2
Uso indebido o desproporcionado de la fuerza.	0	0	0	0	1	1	2
Según el párrafo 144 del Protocolo de Estambul, acciones de tortura consistentes en: Asfixia, con métodos húmedos y secos, ahogamiento, sofocación, estrangulación o uso de sustancias químicas;	0	0	1	0	1	0	2
Según el párrafo 144 del Protocolo de Estambul, acciones de tortura consistentes en: Violencia sexual sobre los genitales, vejaciones, introducción de instrumentos, violación;	0	0	0	0	1	0	1
Dilación, obstaculización o negativa para la protección de la integridad de niñas, niños y adolescentes.	0	0	0	0	0	1	1
Según el párrafo 144 del Protocolo de Estambul, acciones de tortura consistentes en: Humillaciones, como abuso verbal, realización de actos humillantes;	0	0	1	0	0	0	1
Derecho a la libertad y seguridad personales	0	**0**	**0**	**0**	**7**	**6**	**13**
Detención arbitraria.	0	0	0	0	4	5	9
Detención ilegal.	0	0	0	0	2	1	3
Negativa u obstaculización para presentarlo ante la autoridad ministerial	0	0	0	0	1	0	1
Derecho a una vida libre de violencia	0	**0**	**1**	**6**	**5**	**0**	**12**
Omisión de garantizar la protección frente a la violencia sexual.	0	0	0	2	3	0	5
Omisión para prestar auxilio cuando ocurre maltrato físico, verbal, psicoemocional y sexual	0	0	1	3	2	0	6
Omisión para prestar auxilio cuando ocurre violencia en centros escolares o de trabajo	0	0	0	1	0	0	1
Derecho a la seguridad jurídica	0	**1**	**0**	**2**	**1**	**0**	**4**
Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable	0	1	0	1	1	0	3

Menciones a los derechos humanos violentados señalados en expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, mujeres agraviadas, por año 2015-2020.

Derechos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Acto de la autoridad para el cual no se encuentra facultada por la ley.	0	0	0	1	0	0	1
Ejecución de cateos y/o actos de molestia al interior de un domicilio sin tener orden judicial para esta acción.	0	0	0	0	0	0	0
Derecho a la protección de las familias	0	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**3**
Negativa, obstaculización o injerencias arbitrarias en la constitución o protección de las familias.	0	0	0	0	0	2	2
Negativa u omisión de garantizar el derecho de las niñas y los niños al cuidado alternativo o acogimiento residencial como medidas especiales de protección de carácter subsidiario, como último recurso y por el menor tiempo posible, priorizando las opciones de cuidado en un entorno familiar.	0	0	0	0	0	1	1
Derecho de acceso a la justicia	0	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**3**
Omisión de investigar o actuar con perspectiva de género en el procedimiento que involucre a mujeres como víctimas o imputadas.	0	0	0	0	0	2	2
Omisión de realizar acciones tendientes a la localización de una persona desaparecida.	0	0	0	0	0	1	1
Derecho al debido proceso: Persona Imputada	0	**0**	**1**	**0**	**1**	**1**	**3**
Ausencia de la o el defensor público en todos los actos del procedimiento.	0	0	1	0	1	1	3
Derecho a la protección de las personas con discapacidad	0	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**2**
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa de los derechos de las personas con discapacidad	0	0	0	2	0	0	2
Derecho al debido proceso	0	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**
Violación u obstaculización de las garantías de debido proceso	0	0	0	0	0	0	0
Negativa, restricción u omisión de informar a la víctima o a la persona imputada sobre su situación jurídica y sus derechos.	0	0	0	1	0	0	1
Derecho a la igualdad y no discriminación	0	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**2**
Omisión, restricción u obstaculización de respetar el derecho a la no discriminación	0	0	0	1	0	0	1
Omisión, restricción u obstaculización de garantizar el derecho a la no discriminación	0	0	0	0	1	0	1
Derecho a la salud	0	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**
Obstaculización, restricción o negativa a proporcionar atención médica especializada a los pacientes que lo requieren	0	0	0	0	1	0	1
Derechos sexuales	0	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**
Coacción o injerencias arbitrarias por parte de agentes del Estado o por particulares con tolerancia del Estado, para ejercer violencia sexual	0	0	0	0	1	0	1
Derecho a la propiedad	0	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**
Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada.	0	0	0	0	1	0	1
Derecho a no sufrir desaparición forzada	0	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**
Omisión de proporcionar información sobre el paradero de una persona	0	0	0	0	1	0	1
Derecho al trabajo	0	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**
Omisión para prestar auxilio cuando ocurre violencia en a las mujeres en el trabajo	0	0	0	1	0	0	1

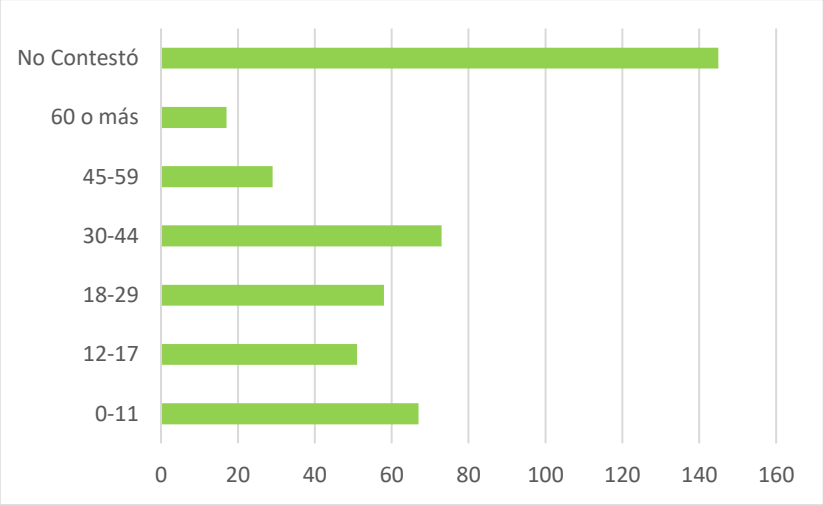
Menciones a los derechos humanos violentados señalados en expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, mujeres agraviadas, por año 2015-2020.

Derechos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Derecho a la vida	0	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**
Ejecución extrajudicial, sumaria o extralegal.	0	0	1	0	0	0	**1**
Total	0	**17**	**12**	**51**	**75**	**28**	**183**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

122. En particular, se identificó a 440 mujeres agraviadas en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual. El mayor número de casos se presenta en mujeres de 30 a 44 años.

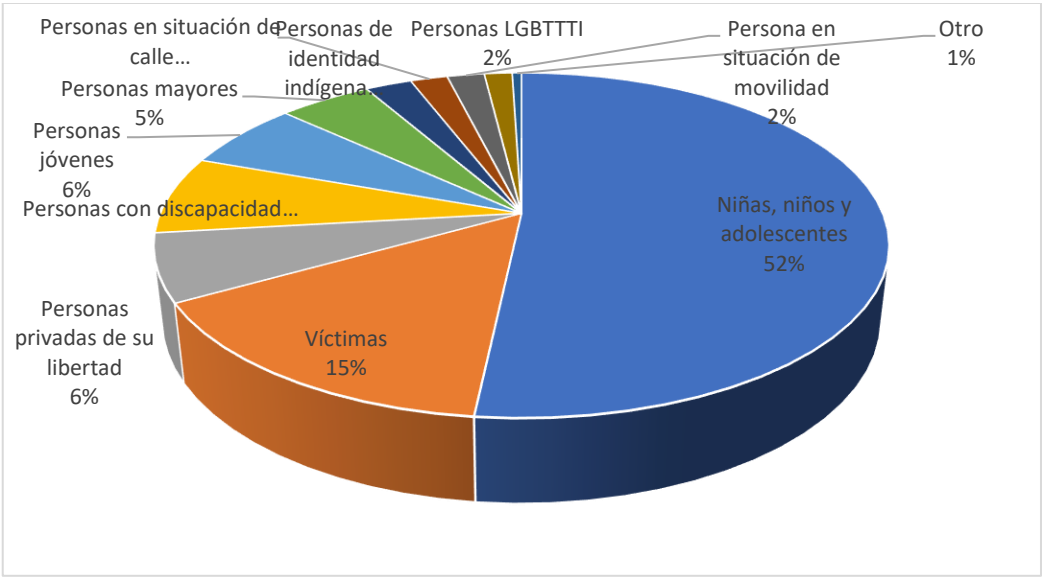
Composición etaria de las mujeres agraviadas en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, 2015-2021



Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

123. Por lo menos 205 mujeres señalaron pertenecer además a otro grupo de atención prioritaria, tales como vivir con discapacidad, estar privadas de su libertad, ser personas mayores, estar en situación de movilidad, ser indígena, vivir en situación de calle, pertenecer a la población LGBTTTIQA+, entre otros. Tal como se puede ver en el gráfico siguiente:

Pertenencia a grupos prioritarios de las mujeres agraviadas en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, principales grupos, 2015-2021



Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

124. Las principales demarcaciones territoriales donde ocurrieron los hechos denunciados en los expedientes de queja vinculados con violencia sexual en los que hay mujeres agraviadas fueron: Cuauhtémoc (143), Iztapalapa (30), Benito Juárez (17), Tlalpan (9), Gustavo A. Madero (9), Miguel Hidalgo (8) y Álvaro Obregón (siete).

Lugar de los hechos donde ocurrieron las violaciones de derechos humanos en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia sexual, mujeres agraviadas, por año, 2015-2021

Alcaldía	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Cuauhtémoc	0	5	2	9	27	53	47	143
Iztapalapa	0	0	1	0	3	8	18	30
Benito Juárez	0	0	0	2	3	8	4	17
Tlalpan	0	0	0	0	2	3	4	9
Gustavo A Madero	0	0	0	1	2	3	3	9
Miguel Hidalgo	0	0	0	0	3	1	4	8
Álvaro Obregón	0	0	0	0	1	5	1	7
Iztacalco	0	0	0	1	1	3	2	7
Azcapotzalco	0	0	0	0	2	1	3	6
Venustiano Carranza	0	0	0	1	0	1	2	4
Xochimilco	0	0	0	1	0	1	1	3
Coyoacán	0	0	1	0	0	0	2	3
Tláhuac	0	0	0	0	0	2	1	3
Cuajimalpa de Morelos	0	0	0	0	0	2	0	2
Milpa Alta	0	0	0	0	0	1	1	2
Total	**0**	**5**	**4**	**15**	**44**	**92**	**93**	**253**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

Narraciones de hechos

125. De la lectura de la primera narración de hechos de los 253 expedientes registrados entre enero de 2015 y junio de 2021 relacionados con este tipo de violencia, se identifica que además de la violencia sexual enfrentaron otros tipos; en particular: violencia física (82 menciones), psicoemocional (77 menciones), patrimonial (14 menciones) y económica (siete menciones). Además, al revisar por modalidad de violencia narrada se muestran probables casos de violencia familiar

(66 menciones), digital (13 menciones), laboral (3 menciones) y docente (una mención).

126. En cuanto a las personas agresoras señaladas además de personas servidoras públicas era posible identificar que habían sido víctimas de violencia por otras personas particulares y con quienes existía una relación; 32 de las narraciones de hechos refieren que la violencia sexual fue ejercida por parejas o ex parejas sentimentales, en 29 casos se menciona que fue realizada por el padre y en 17 de los casos por la madre. En 43 de las narraciones, las agresiones fueron cometidas por padrastros, tíos, primos o abuelos; mientras que en 47 casos más se menciona que los actos fueron cometidos por personas conocidas (tales como empleadores o superiores jerárquicos, compañeros de trabajo, vecinos, profesores de la escuela, vigilantes o trabajadores de centros escolares, amigos, arrendadores) y en nueve que fueron personas desconocidas.

127. De manera particular, un bloque de 33 narraciones refiere que las agresiones solo fueron cometidas por policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y cinco más mencionan a otros servidores públicos.

128. Además de las personas responsables de la violencia, del presente análisis ha sido posible identificar otras conductas relacionadas y atribuibles a diversas autoridades que impactan en las investigaciones. En 19 de las narraciones se relata cómo no les había sido tomada su declaración, en algunas se precisa que se les negó recabar su denuncia. Por su parte, aun cuando se les tomaba la declaración la atención no era la adecuada, en la mayoría de las veces revictimizándolas, otras minimizando la situación enfrentada y otras instándolas a desistir de la denuncia.

129. En 53 narraciones de hechos las mujeres relatan que no recibieron asesoría jurídica, la mayoría de las veces no se les mencionó que tienen derecho a ella, otras veces se les designó a alguna persona, pero ésta no le brindó el servicio.

130. Por su parte, en 14 narraciones se describe cómo no se les había practicado el examen médico correspondiente, en ocho casos más se señala la dilación que hubo para su realización.

131. En 17 narraciones más se describe la falta de peritajes psicológicos, en algunas ocasiones estos están programados para realizarse meses después de ser presentada la denuncia.

132. Por su parte, en por lo menos 17 narraciones se describe que a las presuntas víctimas les fue proporcionada atención psicológica, de las cuales en cuatro

ocasiones señalaron que esto les fue proporcionado entre uno y dos meses después de presentar la denuncia. Al contrario, en 16 relatos se señala que no recibieron este servicio, en algunas ocasiones, aunque se les ha referido a los Centro de Atención a Víctimas, la cita para recibirla es muy lejana y en otras esta cita ha sido cancelada, principalmente por el contexto de la pandemia por COVID 19.

133. En relación con medidas u órdenes de protección motivo de este instrumento, sólo 14 casos las autoridades brindaron el traslado a algún centro de resguardo, mientras que en 17 este servicio no se brindó a pesar de que esto era necesario para garantizar la seguridad de la presunta víctima.

134. En 13 narraciones se mencionó que la carpeta de investigación fue enviada a archivo sin que se les diera notificación de esta situación a las presuntas víctimas.

135. En alrededor de 31 narraciones se señala que no les fueron emitidas medidas de protección, a pesar de ser necesarias para garantizar la seguridad de la presunta víctima. En 25 de los casos se emitieron las medidas, por lo menos en dos se narra que éstas fueron brindadas alrededor de cuatro meses después de ser presentada la denuncia; y en cuatro ocasiones fueron las mismas víctimas o sus representantes quienes las solicitaron.

136. Las medias de protección proporcionadas fueron esencialmente el auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima en el momento, principalmente a través de darles acceso al “Código Águila” o al Código de Atención Ciudadana. Sólo en dos ocasiones se refiere la vigilancia en el domicilio de la víctima.

137. En una ocasión se mencionó que la duración de la medida fue de dos a tres meses y en otra que esto fue brindado por hasta 90 días.

138. Entre las afectaciones narradas por las personas probablemente agraviadas con motivo de la omisiones o acciones antes señaladas, se encuentra la mención en 36 ocasiones de la continuidad de la violencia que enfrentaban, en 48 narraciones más se relataban afectaciones a su integridad personal tales como sufrir depresión, recibir amenazas, vivir con desconfianza, miedo, temor, ansiedad, estrés, crisis nerviosas, inseguridad, intentos de suicidio, así como afectaciones a su salud.

139. En 21 narraciones más, la calidad o el nivel de vida de las presuntas agraviadas se ha visto afectada, al tener que irse a vivir a otro lado dejando sus casas, tener que dejar de asistir a la escuela o al trabajo.

140. Finalmente, en 16 de las narraciones se precisó que las denuncias por la violencia vivida se realizaron en el contexto de la pandemia por COVID 19, lo cual provocó que en cuatro casos se les negara o no se brindara atención a la persona denunciante y en 12 casos más se dilatara su atención.

B. Violencia familiar

141. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tiene el registro de 131 expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar en el periodo comprendido entre enero de 2015 y junio de 2021, en los que hay mujeres agraviadas. De la revisión realizada por la Dirección Ejecutiva de Investigación e Información en Derechos Humano destaca el incremento de registros, ya que en 2015 solo se identificó un expediente vinculado a un caso de violencia familiar mientras que en 2019 aumentó a 44, siendo este el año con más registros en el periodo mencionado.

Expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, mujeres agraviadas, por año y mes de registro, 2015-2021

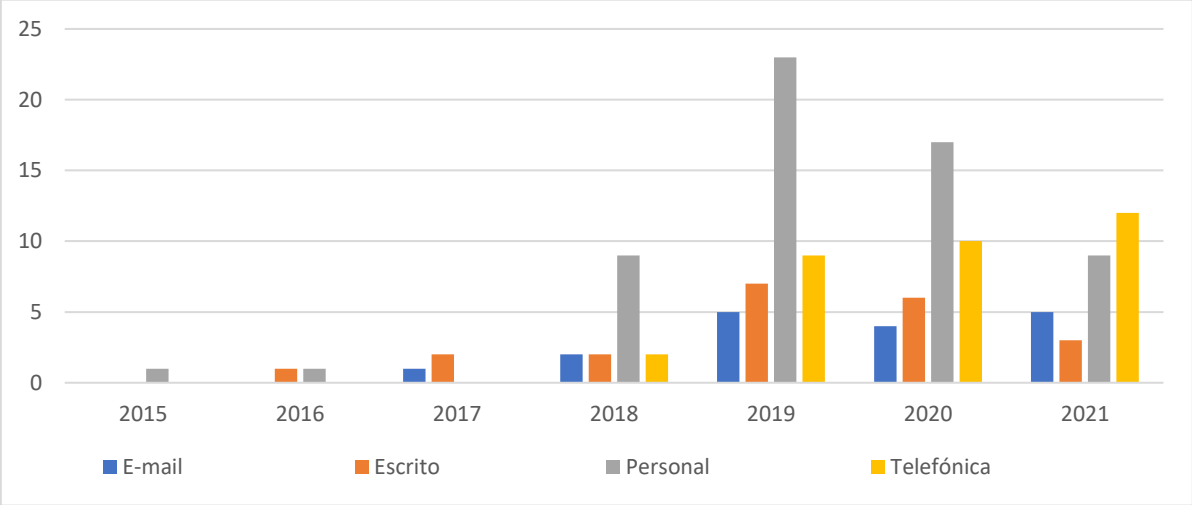
Año de Registro	Mes de Registro												Total
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
2016	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
2017	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	3
2018	1	1	1	1	1	1	2	1	1	3	2	0	15
2019	2	2	4	3	5	2	2	3	7	5	5	4	44
2020	7	5	6	1	0	2	2	1	2	6	3	2	37
2021	6	3	5	9	4	2	0	0	0	0	0	0	29
Total	**17**	**11**	**16**	**14**	**10**	**8**	**7**	**6**	**10**	**14**	**11**	**7**	**131**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

142. De los 131 expedientes de queja vinculados con violencia familiar con mujeres agraviadas en el periodo que se informa, 60 fueron interpuestas de forma personal, 33 vía telefónica, 21 por escrito y 17 por e-mail. Si bien, la forma personal es la vía más usada entre 2018 a 2020, se observa que la modalidad telefónica ha

aumentado en los últimos dos años, siendo en 2021 la que ha prevalecido, aspecto influido por el contexto de la pandemia por COVID 19.

Vía de entrada de los de servicios que generaron los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, mujeres agraviadas, por año 2015-2021.



Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

143. Respecto a las menciones de las autoridades señaladas como presuntas responsables en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, la más mencionada es la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México e instancias dependientes de ésta, con 118 referencias. Otras de las instancias son: el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México y el Tribunal Superior de Justicia con distintos Juzgados con 12 menciones cada una; la Secretaría de Seguridad Ciudadana, incluyendo a la Policía Preventiva con nueve menciones; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales con dos menciones y una vez se hace mención a la Alcaldía Benito Juárez. Cabe destacar que en un expediente se puede hacer mención a más de una autoridad como presunta responsable.

Autoridades señaladas como presuntas responsables en los expedientes de queja sobre violencia familiar, mujeres agraviadas, por año 2015-2021

Autoridad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Fiscalía General de Justicia	1	4	3	14	35	34	27	118

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIFCDMX)	0	0	0	2	5	2	3	12
Tribunal Superior de Justicia	0	2	1	3	1	4	1	12
Secretaría de Seguridad Ciudadana	0	0	0	1	6	2	0	9
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	0	1	0	0	0	0	1	2
Alcaldía Benito Juárez	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	**1**	**7**	**4**	**20**	**48**	**42**	**32**	**154**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

144. En relación con los derechos vinculados en los expedientes de queja analizados de enero de 2015 a junio de 2021 en los que hay mujeres agraviadas relacionados con violencia familiar, el derecho al debido proceso es el más mencionado, situación similar a la presentada en los casos de violencia sexual. El desglose de derechos se detalla en la siguiente tabla:

Menciones a los derechos humanos violentados señalados en expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, mujeres agraviadas, por año 2015-2021

Derecho	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Derecho al debido proceso: Víctima del delito (persona ofendida)	0	8	2	18	49	20	19	116
Derecho de niñas, niños y adolescentes	1	4	3	12	7	9	6	42
Derecho a una vida libre de violencia	0	0	1	5	12	10	5	33
Derecho al debido proceso	0	0	0	1	5	7	2	15
Derecho de acceso a la justicia	0	1	0	0	4	3	5	13
Derecho a la seguridad jurídica	0	1	0	4	2	0	3	10
Derecho al debido proceso: Persona Imputada	0	0	0	0	0	1	3	4
Derecho a la intimidad	0	0	0	2	1	0	0	3
Derecho a la protección de las personas adultas mayores	0	0	0	1	2	0	0	3
Derecho a la protección de las familias	0	0	0	1	0	0	1	2
Derecho a la protección de las personas con discapacidad	0	0	0	2	0	0	0	2
Derecho a la igualdad y no discriminación	0	0	0	1	0	1	0	2
Derecho a la verdad	0	0	0	0	0	0	1	1
Derecho a la integridad personal	0	0	0	0	0	0	1	1
Derecho a la libertad y seguridad personales	0	0	0	0	1	0	0	1
Derecho a la salud	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	**1**	**14**	**6**	**47**	**84**	**51**	**46**	**249**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

145. En el caso de las presuntas violaciones de manera particular es posible identificar que el derecho mayormente mencionado es el derecho al debido proceso. De ahí que de manera particular se identifique que las probables afectaciones a las víctimas del delito (persona ofendida) son las mayormente señaladas, entre las que se encuentran: la negativa, dilación u omisión para ordenar medidas de protección para las personas víctimas (mencionado 17 veces); la

omisión de proporcionar asistencia jurídica a la víctima (12 veces) y la omisión de investigar con la debida diligencia (9 veces), entre otras.

146. En segundo lugar, se hacen 27 menciones a presuntas violaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes, entre las principales afectaciones mencionadas están las siguientes: en seis casos se señala obstaculización, restricción, desconocimiento o injerencias arbitrarias en el interés superior de la niña o del niño; en cinco se alude obstaculización o negativa para la protección de la integridad física o psicológica de la niña o del niño; y en cinco se indica obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la protección de la niña o del niño en condiciones de vulnerabilidad. Tal como se señala en la siguiente tabla

Menciones a los derechos humanos violentados señalados en expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, mujeres agraviadas, por año 2015-2019.

Derechos	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Derecho al debido proceso: Víctima del delito (persona ofendida)	**0**	**8**	**2**	**18**	**36**	**64**
Negativa, dilación u omisión para ordenar y/o realizar medidas de protección, precautorias y cautelares para las personas víctimas, ofendidas y testigos cuando exista riesgo para su vida o integridad personal.	0	1	0	5	11	17
Omisión de proporcionar asistencia jurídica a la víctima.	0	0	0	6	6	12
Omisión de investigar con la debida diligencia.	0	0	0	2	7	9
Negativa, restricción, obstaculización u omisión de informarle sobre el desarrollo del procedimiento.	0	1	0	1	2	4
Omisión de brindar a la víctima atención médica y psicológica de urgencia desde la comisión del delito.	0	0	0	0	3	3
Injerencias arbitrarias, obstaculización o impedimento en la libertad de declaración	0	1	0	0	2	3
Negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa	0	1	0	1	1	3
Deficiencia u omisión de notificar las determinaciones de la averiguación previa	0	1	0	1	1	3
Negativa, restricción u obstaculización para hacer cesar las consecuencias del delito	0	0	0	1	1	2
Periodos de inactividad injustificada en la carpeta de investigación.	0	0	1	0	1	2
Negativa, restricción u obstaculización para hacer comparecer a la persona probable responsable	0	2	0	0	0	2
Negativa u omisión a una adecuada valoración médica y/o certificación médica	0	0	1	0	0	1
Negativa, restricción u obstaculización para la recepción de pruebas	0	1	0	0	0	1
Deficiencia u omisión en el envío de citatorios	0	0	0	0	1	1
Negativa, restricción u obstaculización a consultar libremente la averiguación previa	0	0	0	1	0	1
Derecho de niñas, niños y adolescentes	**1**	**4**	**3**	**12**	**7**	**27**
Obstaculización, restricción, desconocimiento o injerencias arbitrarias en el interés superior de la niña o del niño	0	0	1	2	3	6
Obstaculización o negativa para la protección de la integridad física o psicológica de la niña o del niño	0	1	0	4	0	5
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la protección de la niña o del niño en condiciones de vulnerabilidad	1	0	0	2	1	4
Negativa u omisión del Estado para considerar el interés superior de la niña o el niño o de la o del adolescente en todas las medidas o gestiones de tribunales judiciales o administrativos	0	1	1	2	0	4
Obstaculización, restricción o negativa de medidas de protección por la condición de la niña o del niño	0	2	0	1	0	3

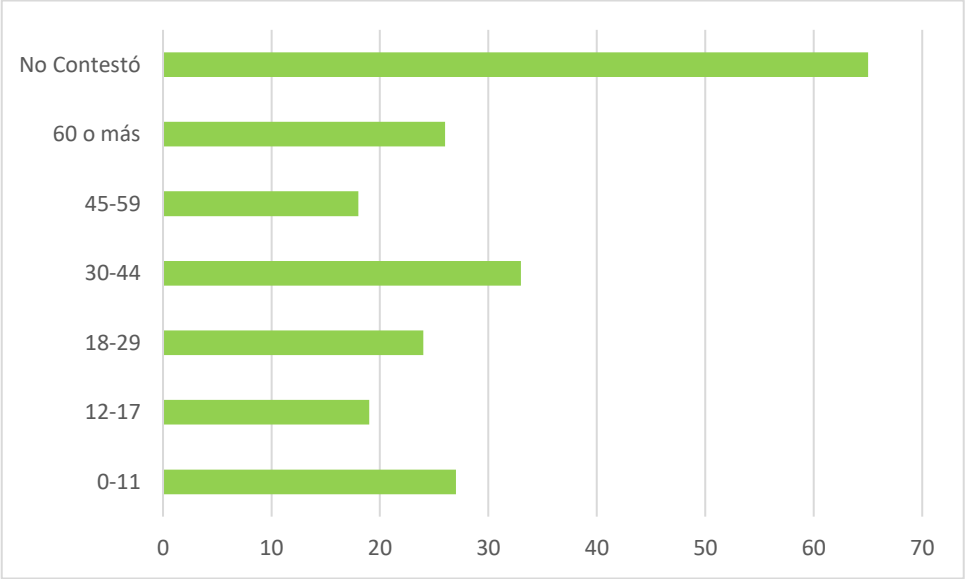
Menciones a los derechos humanos violentados señalados en expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, mujeres agraviadas, por año 2015-2019.

Derechos	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la convivencia o contacto de la niña o del niño con ambos padres	0	0	0	0	2	2
Negativa, restricción u obstaculización para llevar a cabo las medidas de protección de las niñas, de los niños y de las y los adolescentes que se requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado	0	0	0	0	1	1
Separación de la niña o del niño o de la o del adolescente de los padres sin causa o justificación legal	0	0	1	0	0	1
Negativa u omisión del Estado para tomar en cuenta la expresión libre de las niñas, niños y adolescentes en todos los asuntos que le afecten, especialmente en todo procedimiento judicial o administrativo	0	0	0	1	0	1
Derecho a una vida libre de violencia	**0**	**0**	**1**	**5**	**3**	**9**
Omisión en la protección de la familia contra la violencia	0	0	1	5	0	6
Omisión en la protección contra la violencia en la vía pública, lugares públicos y espectáculos	0	0	0	0	2	2
Omisión para prestar auxilio cuando ocurre maltrato físico, verbal, psicoemocional y sexual	0	0	0	0	1	1
Derecho a la seguridad jurídica	**0**	**1**	**0**	**4**	**0**	**5**
Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable	0	1	0	4	0	5
Derecho a la protección de las personas adultas mayores	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**	**3**
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa de los derechos de la persona en su condición de adulta mayor	0	0	0	1	2	3
Derecho a la intimidad	**0**	**0**	**0**	**2**	**1**	**3**
Omisión de la autoridad gubernamental para proteger a los particulares de injerencias arbitrarias o legales en su vida privada, domicilio, posesiones o correspondencia, por parte de otros particulares	0	0	0	1	1	2
Publicación de datos personales clasificados como confidenciales por la ley de acceso a la información pública	0	0	0	1	0	1
Derecho a la protección de las personas con discapacidad	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**2**
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa de los derechos de las personas con discapacidad	0	0	0	2	0	2
Derecho a la igualdad y no discriminación	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**
Omisión, restricción u obstaculización de respetar el derecho a la no discriminación	0	0	0	1	0	1
Derecho de acceso a la justicia	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**
Omisión de garantizar el cumplimiento de toda sentencia o resolución definitiva emitida por una autoridad competente.	0	1	0	0	0	1
Derecho a la protección de las familias	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**
Negativa, obstaculización o injerencias arbitrarias en la paternidad o la maternidad.	0	0	0	1	0	1
Derecho al debido proceso	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**
Violación u obstaculización de las garantías de debido proceso	0	0	0	1	0	1
Total menciones	**1**	**14**	**6**	**47**	**49**	**117**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

147. En los expedientes de queja relacionados con la temática de violencia familiar, se involucran 212 mujeres agraviadas de todos los rangos de edad, con mayor presencia de mujeres adultas de entre 30 a 44 años.

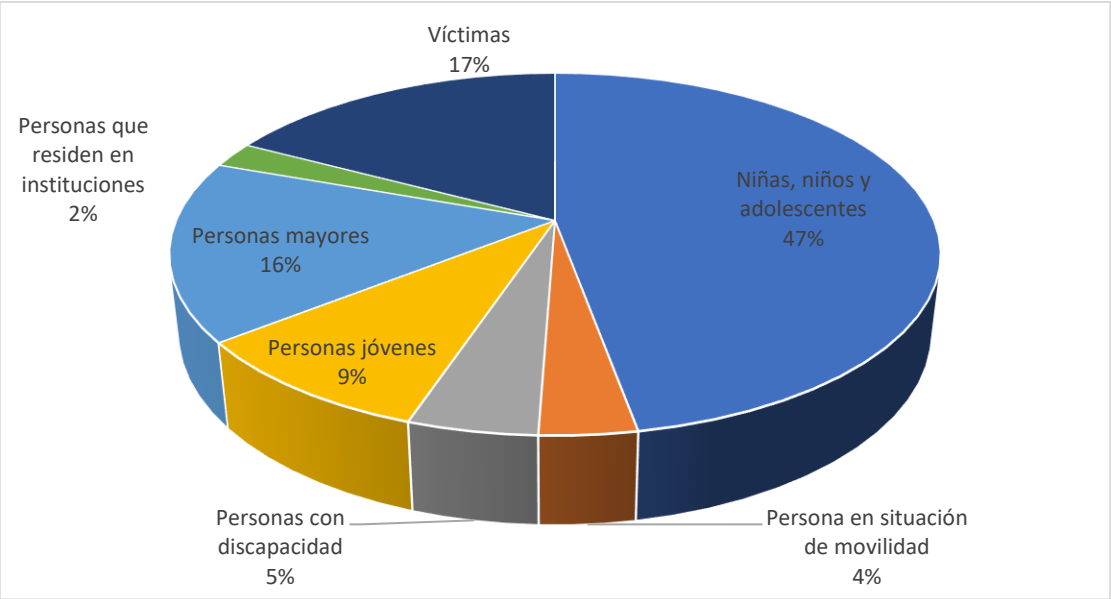
Composición etaria de las mujeres agraviadas en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, 2015-2021



Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

148. Se identifica pertenencia a otros grupos de atención prioritaria, específicamente niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, en situación de movilidad y que residen en instituciones, además de víctimas del delito.

Pertenencia a grupos prioritarios de las mujeres agraviadas en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, principales grupos, 2015-2021



Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

149. Las principales demarcaciones territoriales donde ocurrieron los hechos denunciados en los expedientes de queja vinculados con violencia familiar fueron: Cuauhtémoc (63), Benito Juárez (12), Iztapalapa (10), Tlalpan (10) y Gustavo A. Madero (7).

Lugar de los hechos donde ocurrieron las violaciones de derechos humanos en los expedientes de queja vinculados con la temática de violencia familiar, mujeres agraviadas, por año 2015-2021

Alcaldía	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Cuauhtémoc	0	2	1	8	18	19	15	63
Benito Juárez	1	0	0	1	5	3	2	12
Iztapalapa	0	0	0	0	5	2	3	10
Tlalpan	0	0	0	0	4	2	4	10
Gustavo A. Madero	0	0	0	2	2	2	1	7
Álvaro Obregón	0	0	0	1	2	3	0	6
Iztacalco	0	0	0	1	1	3	0	5
La Magdalena Contreras	0	0	1	0	3	0	0	4
Xochimilco	0	0	0	1	1	0	1	3
Coyoacán	0	0	0	1	0	0	2	3
Azcapotzalco	0	0	0	0	2	0	1	3
Cuajimalpa de Morelos	0	0	0	0	1	1	0	2
Tláhuac	0	0	1	0	0	1	0	2
Venustiano Carranza	0	0	0	0	0	1	0	1

Alcaldía	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Total	**1**	**2**	**3**	**15**	**44**	**37**	**29**	**131**

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

Narraciones de hechos

150. A partir del análisis de las 131 narraciones de hechos que se exponen en las quejas presentadas ante la CDHCM, se identifica que las mujeres pudieron sufrir diversos tipos de violencia, como por ejemplo: en al menos 69 narraciones se manifiesta violencia de tipo física, en 62, psicológica; en 11, de tipo sexual; en 9, económica y en 9, patrimonial. Además de que en tres de los casos existían elementos de que la violencia también tuvo lugar en el ámbito digital. Cabe destacar que en una queja puede expresarse la vivencia de más de un tipo de violencia.

151. Respecto a las personas que cometen los presuntos actos de violencia contra las mujeres nuevamente se identifica que en mayor medida fue cometida por personas cercana a ellas, por ejemplo: en 61 quejas se señala a sus parejas o ex parejas; en 50, a familiares como tías/os, hermanos/as, hijos/as, entre otros; en 35, a padres y en 22, a sus madres.

152. En relación con las medidas de atención en materia de violencia contra las mujeres, mismas que, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, consisten en brindar servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales con calidad y calidez, se identificaron una serie de problemáticas que dificultan el cumplimiento de esa obligación; por ejemplo, en al menos 30 quejas se mencionó que, durante la toma de la declaración o entrevistas de las víctimas, no se asentó la totalidad de lo referido por ellas.

153. En 28 quejas se expresó que las víctimas recibieron asesoría jurídica; no obstante, en algunos casos esa atención presentó deficiencias e irregularidades, como la falta de contacto o seguimiento de la persona asesora jurídica; mientras que en 27 quejas la asesoría jurídica no fue brindada, sin justificación alguna.

154. En lo relativo a la atención médica, solo en 11 quejas se señaló la realización de exámenes médicos a las presuntas víctimas, mientras que, en 5, éste no se llevó a cabo.

155. Por cuanto hace a la emisión de dictámenes psicológicos, en 21 narraciones se refirió la emisión de dictámenes en la materia y en 9 casos no se efectuó. En aquellos casos en los que sí se realizó la valoración psicológica se identificaron deficiencias en la atención brindada y revictimización durante dicha atención, tales como insinuar que la víctima es culpable de la violencia que vivió o cuestionar sobre situaciones que no son relevantes para la determinación del daño psicoemocional en detrimento de la determinación de la responsabilidad.

156. Aunado a lo anterior, en 10 casos se expuso que no se había brindado atención psicológica a las víctimas directas e indirectas del delito.

157. Mientras que en 16 narraciones de las quejas se manifestó la canalización de las víctimas a algún centro de resguardo.

158. Del total de narraciones en las que se especifica la apertura de una carpeta de investigación, en nueve se menciona que ésta se envió a archivo.

159. Sobre las medidas de protección, se observó en 37 casos la negativa de la autoridad de otorgar estas medidas a las posibles víctimas del delito.

160. En contraparte, en 49 narraciones se evidenció la emisión de medidas de protección, 32 de las cuales fueron solicitadas por el Ministerio Público. Los tipos de medidas otorgadas y el número de narraciones en las que se especifican fueron los siguientes:

Medidas de protección en las narraciones.

Tipo o medida de protección	Número de narraciones en las que se presenta
Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento	16
Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido	14
Canalizar a las víctimas directas e indirectas para alojamiento temporal en espacios seguros	14
Prohibición para asistir o acercarse al domicilio, lugar de trabajo, estudio o cualquiera lugar que frecuente la víctima	4
Prohibición a la persona agresora de intimidar o molestar a la mujer en situación de violencia y en su caso sus hijas e hijos u otras víctimas indirectas	2
Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima.	1
Desocupación inmediata por parte del agresor, del domicilio de la víctima	1
Otras	2
No se especifican	11

Nota: En algunas narraciones se especifican más de un tipo de medida de protección.

Fuente: Elaboración con base en datos del Sistema Integral de Atención e Información de Usuarios y Usuarias del Programa de Defensa de la CDHCM (SIIGESI).

161. También se identificaron diversas afectaciones generadas y continuadas por la violencia; pues: en 56 narraciones se desprende la continuidad de la violencia, en 54 daños a la integridad personal (tanto física como emocional) de la víctima; del delito, en 28 afectaciones en el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, y, en 10 relacionadas a la calidad de vida.

162. Además, de manera particular el contexto de pandemia generó diversas afectaciones a los procesos de justicia y de atención a víctimas. de violencia mujeres. Por ejemplo: al menos en 35 narraciones analizadas se especificó problemáticas generadas por la emergencia sanitaria como la negativa o el retraso en la atención bajo el argumento de que, por la emergencia sanitaria, no había personal o había suspensión de plazos.

C. Violencia institucional

163. Pese a los pronunciamientos hechos por este Organismo sobre distintos aspectos de la violencia de género, se identificó la persistencia de una serie de patrones de violencia institucional realizados durante la denuncia e investigación de casos de violencia en contra de mujeres ante diversas Agencias y Fiscalías pertenecientes a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Dichos patrones pueden ser catalogados como sistemáticos y generalizados, dado que se observó su ejecución de forma masiva, frecuente, reiterada, no accidental y realizada de forma colectiva y seria, involucrando una multiplicidad de víctimas[173].

164. De los trabajos de documentación, investigación y estudio referidos fue posible identificar y concentrar una serie de deficiencias estructurales que caracterizan la labor de las autoridades frente a los casos de violencia contra mujeres. En un primer escenario, tenemos los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas, a saber:

- No se da credibilidad a las víctimas, por lo que los mecanismos de entrevista suelen ser revictimizantes y dirigir la culpa hacia la propia víctima,

[173] Corte Penal Internacional. CPI-ICC, 2009, párr.83 y notas acompañantes. Corte Penal Internacional. CPI-ICC, 2014, párr. 1123. Cfr. El ataque generalizado y sistemático contra población civil en el Estatuto de Roma. Jurisprudencia y doctrina en torno a los delitos de lesa humanidad. Matías Meza-Lopehandía G. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Junio, 2019, pp. 2 y 3. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27361/1/BCN2019%20-%20Ataque%20generalizado%20y%20sistematico%20Estatuto%20de%20Roma.pdf

en lugar de cuestionar la conducta del agresor, el contexto en que ocurrió la agresión y las causas estructurales y culturales de la violencia cometida en su contra.

• Las víctimas tienen dificultades para iniciar la denuncia por falta de sensibilidad, empatía o interés de las personas servidoras públicas que brindan la atención inicial, lo que termina por desincentivar la denuncia, que no puedan proporcionar toda la información que podría ser relevante para el caso por considerar que no será tomado en serio, y, por ende, a perpetuar la impunidad.

• El uso de prejuicios y estereotipos como criterio de oportunidad o línea base de las hipótesis de investigación, con los cuales se parte de la premisa de que las conductas delictivas relacionadas con la violencia que viven las mujeres no tienen un sesgo de género, y que deriva en una investigación dirigida a culpabilizar a la víctima, como lo es que se investigue un suicidio, antes que un feminicidio, por ejemplo.

• Demoras en la investigación, medidas de protección insuficientes o tardías e inactividad en las indagatorias.

• Se impone la carga de la prueba a la víctima, a quien suele requerirse testigos o evidencia física –para acreditar conductas que son principalmente de realización oculta–.

• La pérdida de información, indicios o evidencia por un manejo deficiente o negligente de la cadena de custodia, deficiencias en el resguardo del lugar de los hechos u obstaculización de la coadyuvancia de víctimas, familiares y organizaciones que las apoyan.

• Se exige de las víctimas una narración de hechos lineal, coherente y ubicada en tiempo y espacio, desconociendo los efectos del trauma en el funcionamiento de la memoria de una víctima de violencia, y descartando la totalidad de la denuncia ante el menor dato que se considere que fuera de esa narración lineal.

165. También se documentó una serie de patrones estructurales por los cuales las personas servidoras públicas adscritas al Ministerio Público se niegan a iniciar las indagatorias en casos de violencia, a razón de los siguientes motivos:

• La víctima no presenta lesiones graves.

• La víctima no presentó más pruebas para acreditar su dicho, tales como testigos o el nombre del agresor.

• Se minimizó la denuncia al considerar que los hechos no constituían un delito o se consideró innecesario porque la víctima se iba a arrepentir de denunciar a su agresor.

• La persona que se denunciaba era servidora pública.

166. Guarda especial relevancia el hecho de que las autoridades ministeriales requieren a las víctimas que, durante sus entrevistas, se limiten a hacer referencia únicamente al ataque que motivó la denuncia, negándose a asentar información adicional sobre agresiones o denuncias previas, situación que incide en la falta de análisis de contexto o desinterés por hacer una concatenación de hechos más profunda que permita identificar patrones propios de violencia contra las mujeres, con lo que el acontecimiento se trata como un caso aislado y sin ningún enfoque diferenciado.

167. Al respecto, es necesario tener en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en Revisión 554/2013, estableció que los órganos investigadores deben realizar un investigación con base en perspectiva de género, que considere si la víctima vivía en un contexto de violencia o vulnerabilidad por cuestiones de su género; asimismo, señaló que lo que se busca es encontrar al agresor por las características en las que ocurrió el delito, por lo que los actos de investigación, el contexto y los indicios que se recaben son necesario para llegar a la verdad de los hechos y a la responsabilidad penal de la persona agresora[174]. A pesar de lo anterior y de que existen protocolos especializados en la materia, las personas servidoras públicas del sistema de procuración y administración de justicia parecen no contar con las herramientas metodológicas suficientes para aplicarlos, aunado a la falta de mecanismos de supervisión de su actuación, quedando bajo la responsabilidad de la víctima el formular una queja o denuncia frente a su incumplimiento.

168. Respecto a la falta o insuficiencia de medidas de protección a víctimas directas o indirectas de violencia de género, de la investigación y documentación hecha por esta Comisión se identificó la ocurrencia de los siguientes patrones:

• Inactividad total de medidas de protección ante la denuncia.

• Inactividad total de medidas de protección ante la petición directa de la víctima.

[174] Amparo en revisión 554/2013, resuelto en sesión del 25 de marzo de 2015. Quejosa Irinea Buendía Cortez (madre de Mariana Lima Buendía). Unanimidad. Ponente ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

• Inactividad total de medidas de protección pese al evidente riesgo real e inmediato.

• La descalificación y culpabilización de las víctimas de acoso o agresión sexual.

• Justificación de la inactividad debido a que: a) no hay golpes, b) no hay amenazas, c) no hay denuncias previas, d) la solicitud de medidas de protección sin resultado, e) el apercibimiento al agresor sin dar seguimiento y f) la solicitud del Código de Atención Ciudadana sin efecto.

• Dilación excesiva en la solicitud de medidas.

• Solicitud de medidas hasta la intervención de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

169. Estos patrones denotan que los parámetros con los que parece medirse la pertinencia de las medidas de protección no son claros ni atienden a la reglamentación existente en la materia –de manera particular, según lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México–, y mucho menos observan los estándares internacionales aplicables.

170. Asimismo, se identificó que la persona agresora aprovecha lo mucho que el círculo cercano de la víctima y las autoridades no saben, ya sea porque la víctima no ha podido decirlo por temor, por vergüenza o por la presión social que hay sobre las mujeres para permanecer en una relación, no separar a la familia o no afectar la imagen de la persona agresora (por un tema de lealtad familiar o negación colectiva). Además, los señalamientos de violencia pueden generar presión contra las víctimas por parte de las familias de los agresores, porque no suelen estar dispuestas a reconocer y cuestionar dinámicas propias que pudieran ser generadoras de violencia y el que uno de sus miembros realice este tipo de conductas puede generar culpa, vergüenza o negación, mismas que las llevan a validar sus acciones, invisibilizando el agravio cometido contra la víctima.

171. En los expedientes valorados para esta Recomendación, 5 de éstos versaron sobre alguna forma de violencia sexual, a saber, violación y abuso sexual; en 4 expedientes, las víctimas de violencia sexual fueron mujeres -una de ellas con discapacidad- y en un expediente, las víctimas fueron dos niños. En 2 expedientes, los imputados eran servidores públicos y en 2 era el progenitor de los niños víctimas.

172. En 2 expedientes, se identificaron irregularidades en las pruebas periciales o que no se consideraron algunas periciales, y en 2 se verificaron deficiencias en la atención psicológica, como lo es la realización de dictámenes periciales en materia de psicología que no observaron una metodología apegada a la perspectiva de género y que no se realizaron con enfoque diferenciado, por lo que sus resultados incidieron negativamente en la valoración ministerial de los datos de prueba obtenidos y en la consecuente determinación de la indagatoria. Asimismo, en uno de éstos, se identificó la ausencia o deficiencia de asesoría jurídica, y en otro expediente se corroboró la culpabilización o estigmatización de la víctima hecha, principalmente, por personal pericial. Adicionalmente, en 3 expedientes se detectó que la autoridad dejó el impulso procesal de la investigación a cargo de las víctimas.

173. De los 16 expedientes que versan sobre violencia familiar, en 11 se identificó que el agresor era la pareja o expareja de la víctima; en 4, se trataba de los hijos o hijas de la víctima, y en 1, que se trataba de otros familiares de la víctima, como sus hermanos y hermanas. En 2 de estos expedientes, concurre también la comunidad en la que vive la víctima como generadora de violencia en contra de la víctima.

174. En los 16 expedientes referidos, las víctimas son mujeres, de las cuales 5 son adultas mayores (en el rango de 60 a 89 años de edad); de los 16 expedientes, se desprende que en 6 también son víctimas de violencia familiar sus hijas e hijos menores de 18 años. En 3 de éstos se corroboró la fragmentación de las investigaciones, ya sea mediante el inicio de carpetas de investigación diversas o el desglose de carpetas de investigación, bajo la pretensión de investigar y analizar de manera aislada las violencias cometidas por el mismo agresor en contra de las mismas víctimas, en el mismo contexto de la relación preexistente. En 5, se observó que el impulso de la investigación se dejó a cargo de las víctimas y su asesoría jurídica, lo cual implicó que la autoridad ministerial dejara de lado la realización oficiosa de mayores actos de investigación dirigidos a la indagación integral de los hechos y sus afectaciones; aunado a lo anterior, en 7 casos se documentó la ausencia o deficiencia en la asesoría jurídica.

V. MARCO NORMATIVO PARA EL ACCESO DE NIÑAS Y MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DESDE UN ENFOQUE DIFERENCIADO

175. El goce y ejercicio de cualquier derecho pasa por el principio de igualdad y no discriminación como llave para el acceso. Este principio ha sido considerado

reiteradamente como uno de los pilares de cualquier sistema democrático y base fundamental del sistema de protección de derechos humanos[175].

176. En este sentido, desde el derecho internacional de los derechos humanos la igualdad es un principio central, fundamental y rector para el avance progresivo en la protección de los derechos humanos que está reconocido a nivel regional en la Declaración Americana[176], la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)[177], Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[178] ("Protocolo de San Salvador"), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer ("Convención de Belém Do Pará"); la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia; la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas; la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores; y la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia.

177. Conforme a la CADH, los Estados Partes tienen la obligación general de adecuar su normativa interna a las normas de la Convención, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas de forma que se supriman las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención y, por el otro, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos[179].

178. La aplicación del principio de igualdad y no discriminación requiere tomar en cuenta la protección efectiva contra cualquier forma de abuso o violencia basada en la condición de la persona; la realización efectiva de la igualdad de trato, a fin de que no haya diferenciaciones injustificadas que limiten, restrinjan o menoscaben los derechos reconocidos universalmente de manera tal que se asegure la igualdad de oportunidades, y el pleno goce y ejercicio de derechos.

---

[175] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31 12 febrero 2019. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf

[176] Declaración Americana de los Derechos del Hombre. Artículo II.

[177] Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 1 y 24.

[178] Artículo 3. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 3.

[179] Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, párr. 65.

179. Es así que las autoridades tienen la obligación de adoptar medidas administrativas, legislativas, o de cualquier otra índole -como las acciones afirmativas, las políticas públicas, la reingeniería institucional, o la armonización normativa- que permitan lograr una correspondencia de oportunidades entre las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria y el resto de la población. Al evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada que perpetúe la marginación histórica y/o estructural de un grupo social[180].

180. Para la identificación de los grupos en situación de riesgo de exclusión, que comparten como elementos en común su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos más allá de las características particulares de quienes le conforman, como es el caso de las mujeres, se ha utilizado como punto de partida para definir a las *categorías sospechosas*, a partir de las cuales será posible identificar las distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1 constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas)[181].

181. Frente a la pertenencia de la persona a una *categoría sospechosa*, la aplicación de las normas debe examinarse e interpretarse a la luz del principio de igualdad a fin de verificar si el trato desigual es justificado -al eliminar distinciones o exclusiones arbitrarias compensando situaciones de desventaja- o no, de manera que se valore si la medida es excluyente y, por lo tanto, discriminatoria. Si las personas a las que se les aplica la norma se encuentran en una categoría sospechosa, en términos del principio *pro persona* se le debe dar la interpretación más favorable a la protección para evitar un trato discriminatorio institucional, producto de una inexacta aplicación de la ley[182].

---

[180] DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.
SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. XLIII/2014 (10a.);TA; Publicación: viernes 14 de febrero de 2014.

[181] DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.
SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. XLIII/2014 (10a.);TA; Publicación: viernes 14 de febrero de 2014.Véase también: CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; P./J. 10/2016 (10a.) ;J; Publicación: viernes 23 de septiembre de 2016.

[182] IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL. SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.);TA; Publicación: viernes 14 de noviembre de 2014.

182. No es menor señalar que dentro de los criterios jurisprudenciales mexicanos, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es mostrar de manera enunciativa mas no limitativa algunas de las características que históricamente se han asociado a la discriminación o marginación de las personas[183].

183. El principio de igualdad y no discriminación entonces es que debe considerarse en el análisis normativo[184] y considerar la necesidad de adoptar medidas que permitan lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; más allá de las llamadas "acciones afirmativas"; y el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.

184. A nivel internacional distintos documentos han desarrollado estándares, marcos normativos y definiciones sobre este fenómeno y específicamente en materia de derechos de las mujeres. La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres[185] (CEDAW, por las siglas en inglés de *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. La CEDAW fue suscrita por México el 17 de julio de 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981.

185. Esta Convención prevé para los países que la han ratificado la obligación de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, además del deber de incorporar la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas y acciones con el fin de garantizar la igualdad de trato, esto quiere decir, que no exista discriminación directa ni indirecta de la mujer, así como promover la igualdad sustantiva o la igualdad de resultados. A fin de lograr esto, a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, compuesto por expertos independientes electos por los Estados que son parte de la CEDAW, se analiza la situación de las mujeres de cada uno de los Estados Parte mediante un informe periódico del que derivan observaciones y recomendaciones.

---

[183] CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. CCCXV/2015 (10a.); TA; Publicación: viernes 23 de octubre de 2015.

[184] DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. SCJN; 10a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta;1a. V/2013 (10a.); TA.

[185] Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx

186. El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas reconoció en la conclusión en el párrafo 23 del anexo a la resolución 1990/15 "Recomendaciones y conclusiones resultantes del primer examen y evaluación de la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000" de 24 de mayo de 1990[186], que la violencia contra la mujer en la familia y en la sociedad se ha generalizado y trasciende las diferencias de ingresos, clases sociales y culturas, y debe contrarrestarse con medidas urgentes y eficaces para eliminar su incidencia. Igualmente, el 30 de mayo de 1991, el Consejo Económico y Social emitió la resolución 1991/18 "Cuestión de poner en práctica, en todos los países, los derechos económicos, sociales y culturales que figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y estudio de los problemas especiales con que se enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos para la realización de estos derechos humanos"[187] en la que recomendó la preparación de un marco general para un instrumento internacional que abordara explícitamente la cuestión de la violencia contra la mujer.

187. En 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (DEVAW, por las siglas en inglés de *Declaration on the Elimination of Violence Against Women*) en su resolución 48/104 del 20 de diciembre[188].

188. La DEVAW establece en su artículo primero que la violencia contra las mujeres es cualquier acto de violencia basado en el sexo, que dé lugar o pueda dar lugar a un perjuicio de sufrimiento físico, sexual o psicológico de las mujeres. En su clasificación incluye las amenazas de realizar dichos actos, la coerción o las privaciones arbitrarias de libertad, ya ocurran en la vida pública o en la privada.

189. A nivel regional se celebró la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (mejor conocida como Belém do Parà), adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones, del 9 de junio de 1994, mismo que fue suscrito por México el 4 de junio de 1995 y ratificado el 12 de noviembre de 1998.

190. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer establece que se entenderá como violencia a cualquier

[186] Disponible en https://undocs.org/pdf?symbol=es/e/1990/90
[187] Disponible en: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/E/1991/22(SUPP)
[188] Disponible en https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx

acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado[189]. De igual manera considera también como violencia contra la mujer la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer y que comprende entre otros, violación, maltrato y abuso sexual[190].

191. En este sentido, a partir del estándar internacional desarrollado se ha definido como violencia familiar o violencia doméstica "toda acción u omisión física, psíquica o sexual practicada sobre los miembros más débiles de una comunidad familiar, fundamentalmente la ejercida sobre los menores, mujeres y ancianos, así como las derivadas de la ruptura de la convivencia o relación afectiva que cause daño físico o psicológico o maltrato sin lesión"[191].

192. Por cuanto hace a la normatividad nacional, se aprobó y entró en vigor la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia[192] en 2008, y en la Ciudad de México se publicó el 29 de enero de 2008 la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, ahora Ciudad de México,[193] cuyas últimas reformas fueron las publicadas el 2 de septiembre de 2021[194].

193. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México establece nueve tipos de violencia contra las mujeres, a saber, violencia psicoemocional, violencia física, violencia patrimonial, violencia económica, violencia sexual, violencia contra los derechos reproductivos, violencia obstétrica, violencia feminicida y violencia simbólica, mismos que pueden presentarse en ámbitos públicos o privados, tales como la familia, el noviazgo, el centro de trabajo, la escuela, la comunidad, en medios de comunicación, así como en las modalidades de violencia política en razón de género, violencia digital, violencia institucional y violencia docente.

194. Todos los derechos humanos susceptibles de ser vulnerados en casos de violencia contra las mujeres forman parte del derecho de las mujeres a una vida

[189] Artículo 1. De la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
[190] Artículo 2. De la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
[191] Ganzenmüller Roig et al., La violencia doméstica, Barcelona, Bosch, 1999, nota 3, p. 14.
[192] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2008.
[193] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2008. Su última reforma fue publicada el 26 de noviembre de 2015. Disponible en: http://aldf.gob.mx/archivo-fde12a5698a6daa612f4515f386b1beb.pdf
[194] Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/237-ley-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-para-el-distrito-federal#ley-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico

libre de violencia[195] . Por lo tanto, garantizar este derecho posibilita el efectivo ejercicio de los demás derechos humanos de las mujeres, en tanto que busca garantizar que sean libres de toda forma de discriminación de género y violencia, relaciones que impiden y anulan gravemente el goce de derechos en comparación con el otro género[196].

195. Aunado a las garantías del debido proceso antes abordadas, es necesario que los órganos encargados de la investigación sean imparciales[197], que implica no estén influenciados "por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra".[198] En específico, de acuerdo a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, todas las personas a través de las cuales se manifiesta el poder público tienen la obligación de asegurar en el ejercicio de sus funciones, el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia[199], por lo que deberán de evitar realizar o permitir actos que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres[200]. Los servidores públicos deben abstenerse de incurrir en actos u omisiones que, de forma discriminatoria, tengan por objeto u efecto, obstaculizar la investigación de la violencia contra las mujeres[201].

196. Es necesario recordar que el derecho humano a las mujeres a una vida libre de violencia, abarca tanto el derecho a no ser víctimas de violencia física, económica, sexual o feminicida, sin importar que ésta se realice al interior de la familia, en el ámbito laboral o escolar, ni tampoco como una práctica de violencia institucional[202]. La perspectiva de género es crucial para explicar, comprender y

[195] ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/35/30, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Nueva York Estados Unidos, 2017, párr. 39.
[196] Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C No. 307, San José, Costa Rica, párr. 175; y Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216 San José, Costa Rica, párr. 120;. Convención de Belém do Pará, art. 5.
[197] Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Óp. Cit.,* nota 25106, párr. 225; *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú, Op. cit.,* párr. 133.
[198] ONU, Comité de Derechos Humanos, *CCPR/C/GC/32 (Sustituye la CCPR/GC/13), Observación General No. 32* "El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia", 23 de agosto de 2007, párr. 21.
[199] Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. arts. 19 y 20.
[200] Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, art. 7, párr.5.
[201] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, art. 7, fracción V
[202] La Constitución Política de la Ciudad de México en sus artículos 6° apartados B, D, E, H, 11 apartado B, punto 2 y C, reconoce el derecho de todas las personas a que su integridad física y psicológica sea respetada, así como a tener una vida libre de violencia; en la misma tónica, se reconoce el derecho de las personas a poder decidir sobre su sexualidad y con quién compartirla, así como a ejercerla sin coerción o violencia; por otra parte, la constitución local establece la obligación de las autoridades de la Ciudad de México de garantizar a las mujeres una vida libre de todo tipo de violencia o discriminación en razón de género; además del deber actuar con la debida diligencia para prevenir tales violaciones a los derechos humanos, tomando en cuenta la situación y condiciones

hacer frente a las singulares desventajas y obstáculos con que se topan las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos y para esbozar posibles soluciones a esos problemas[203].

197. Con motivo de la Recomendación 07/2019[204], este Organismo identificó que la falta de análisis de contexto y de perspectiva de género pueden dejar fuera de las líneas de investigación e intervención de las autoridades, no solo el ambiente violento en que se encuentra la víctima, sino los factores de riesgo.

198. La violencia contra las mujeres se enraiza en una estructura patriarcal, edificada en patrones culturales que se transmiten como un modo socialmente aceptado y naturalizado de relación entre hombres y mujeres; lo anterior genera el establecimiento de rasgos en la socialización masculina y femenina que legitima y perpetúa la subordinación de las mujeres. En dichos procesos de socialización, las familias juegan un papel sustantivo; "las pautas de comportamiento que sustentan este patrón, se sitúan de tal manera que se van familiarizando como una relación normalizada por el propio sistema "…se instauran formas aprendidas de relacionarse, que tienen que ver con las pautas de crianza, disfuncionalidad o estructura de las familias". Es así como las pautas de crianza adquieren mayor fuerza en la red vincular más próxima a las personas que es la familia, con patrones que se trasmiten generacionalmente y que se apropian de los espacios de interacción cruzando transversalmente distintos ámbitos y niveles internos y externos de las familias"[205].

199. La repetición de patrones que se transmite de generación en generación tiene relación con la representación cultural que tienen los integrantes de una familia; "según Barudy, la noción de cultura vista desde las familias podría definirse como el conjunto de "…conductas que permanecen constantes a través de las generaciones (…) de discursos y/o relatos que se trasmiten y se mantienen de generación en generación y que dan sentido y explican los acontecimientos y fenómenos de la vida familiar"[206]. A partir de estas representaciones y discursos sociales, que sirven de referencia a los integrantes de un grupo familiar, se van

específicas de las mujeres, así como de adoptar todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

[203] Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012). Documento A/HRC/WGEID/98/2

[204] Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia familiar". Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-07-2019/

[205] González Borbarán, E (2011). Mujeres y violencia transgeneracional: mitos y creencias que naturalizan el maltrato en los sistemas familiares. Pag. 21. Disponible en file:///C:/Users/Marina%20Giangiacom/Downloads/451-Texto%20del%20art%C3%ADculo-404-1-10-20171128.pdf

[206] Barudy, Jorge. El dolor invisible de la infancia una lectura ecosistémica del maltrato infantil. Barcelona. Paidós. 2001. Página 44.

moldeando ciertas pautas de comportamiento, roles, estereotipos y estilos de relacionarse. Desde la perspectiva transgeneracional las situaciones de violencia se asumen como un aprendizaje que se adquiere en la familia de origen; si este núcleo familiar fue un espacio con situaciones abusivas o maltratadoras las creencias y patrones de naturalización con respecto a la violencia se transmitieron. Al transmitir esta conducta a las nuevas generaciones, la violencia se naturaliza como un estilo de relación legítimo para el sistema familiar, aprendido como un modelo de convivencia que presenta un repertorio conductual que busca según las creencias del sistema, mantener el equilibrio entre lo que cada miembro aporta o recibe, internalizando y legitimando normas y pautas[207].

200. En las familias donde sus integrantes tienen prácticas a partir de las cuales se reproduce violencia, "el modelo cultural determina a partir de un mandato socialmente aceptado, la discriminación, la desigualdad, el estereotipo de roles rígidos que se va reproduciendo en este sistema abusivo. Los integrantes del sistema familiar tienen este estilo de relación concebida por este ordenamiento socialmente dado que replica las dinámicas abusivas, las reproduce sin mediar cuestionamientos ni resistencias de parte de las víctimas[208].

201. Inicialmente, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (publicada el 29 de enero de 2008) consideraba 7 tipos de violencia (psicoemocional, física, patrimonial, económica, sexual, contra los derechos reproductivos y feminicida) y 5 modalidades de violencia (familiar, laboral, docente, en la comunidad e institucional).

202. Lo anterior, evidencia que la violencia contra la mujer ha ido adquiriendo nuevas expresiones, tanto por cuanto hace al tipo de violencia como al ámbito en que se presenta, y que están directamente relacionadas con los avances tecnológicos y el acceso a éstos, así como con aquellos espacios en los que las mujeres tienen presencia o se incremente el papel que tienen en los mismos.

203. La violencia contra las mujeres constituye entonces, "una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre"[209]; por lo que, es una forma de discriminación a hacia las mujeres, que tiene sus raíces en las relaciones históricas de desigualdad. Se compone de toda acción o conducta, basada en el género y derivada del uso y/o abuso del poder, destinada a causar sufrimiento o

[207] Ibídem. Pag. 22
[208] Ibídem, Pag. 24.
[209] ONU, Comité CEDAW, *Observación general No. 19 La violencia contra la mujer*, 1992, Ginebra, Suiza, 11º Período de sesiones, párr.1.

daño físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual o la muerte de la mujer, en los ámbitos públicos y privados; no es objetiva, racional ni proporcional, pues se encuentra basada en su sexo o género, y tiene por objeto o efecto obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades[210] de las mujeres y por tanto limita su acceso a una vida libre de violencia.

204. Son de referencia necesaria las recomendaciones generales número 19 y 35 del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer sobre la violencia por razón de género contra la mujer, pues en ésta última se reconoció la prohibición de la violencia de género contra la mujer como un principio del derecho internacional consuetudinario.

205. De acuerdo con la relación y el ejercicio de poder que supone, la violencia en razón de género puede adoptar diversas formas, lo que permite identificar conductas que actualicen tipos penales específicos[211]. Dentro de las manifestaciones de la violencia de género en el marco normativo penal nacional y de la Ciudad de México se encuentra la violencia sexual (incluida la violación, el abuso y el acoso u hostigamiento).

206. Mientras que la igualdad y la no discriminación son los cimientos del sistema internacional de derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son instrumentos esenciales para hacer frente a la situación que padecen las mujeres víctimas de violencia. La perspectiva de género es crucial para explicar, comprender y hacer frente a las singulares desventajas y obstáculos con que se topan las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos y para esbozar posibles soluciones a esos problemas[212].

207. La aplicación de la perspectiva de género por parte de autoridades evita la revictimización de las personas, esto contempla las acciones posteriores que podrían incidir en actos de violencia institucional de carácter revictimizantes[213]. La metodología planteada busca descubrir violencias normalizadas y patrones de actuación regularizados que generan un impacto diferente en ciertas personas, lo

[210] Congreso de la Unión, Decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de 11 de junio de 2003, Ciudad de México, México, art. 1, fracc. III.
[211] Rico, María Nieves Autor(es) Institucional(es):NU. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo Fecha de publicación:1996-07 Serie:Serie Mujer y Desarrollo No.16 52 p. Símbolo ONU: LC/L.95
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[212] Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012). Documento A/HRC/WGEID/98/2
[213] Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. SCJN. 2020. p. 210

que permite relacionar las situaciones de vulnerabilidad en las que se puede encontrar una persona frente a otra, así como las relaciones de poder con base en el género, que a su vez se intersectan con condiciones como la edad, discapacidad, entre otras. Esta metodología toma en consideración los contextos objetivo y subjetivo para evidenciar las razones de género que motivan ciertos actos de discriminación y violencia[214].

208. La Constitución Política de la Ciudad de México establece que las autoridades tienen las obligaciones generales de protección y garantía de los derechos de las víctimas -tanto de violaciones a los derechos humanos como de delitos-, debiendo adoptar las medidas necesarias para su atención integral[215]. Este ordenamiento reconoce a las mujeres como un grupo de atención prioritaria, por lo que establece que además de las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, todas las autoridades de la Ciudad de México en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de los derechos las mujeres[216], debiendo actuar con debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres tomando en cuenta la situación y condiciones de vulnerabilidad[217].

209. De acuerdo a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género[218], todas las autoridades del Estado deben:

> […] identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; […] cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género […] en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones […] de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para

[214] Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. SCJN. 2020. pp. 146 – 153.
[215] CPCM, Artículo 11.J.
[216] CPCM, Artículo 11.B.1.
[217] CPCM, Articulo 11.B.4.
[218] "Guía para juzgar con perspectiva de género" apartado III Protocolo de la SCJN https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf

> buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género […] para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, [...] y, considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género. […][219]

210. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha descrito la perspectiva de género en casos de violencia extrema hacia las mujeres, en donde identificó los siguientes elementos básicos a considerar en las investigaciones:

> […] Verificar si la víctima se encontró en una situación de violencia o vulnerabilidad por cuestiones de género. […] Agotar todas las líneas de investigación incluso si a primera vista parecería no existir la presencia de algún delito. […] Analizar los hechos para confirmar o descartar que el motivo de la desaparición no está relacionado con razones de género […][220]

211. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido que pueden existir prácticas de la autoridad que aparentemente son neutras pero que, "[...] por el resultado de su contenido o aplicación, genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable"[221] lo que implica que se provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social. En ese sentido, de acuerdo a lo señalado por el máximo Tribunal, resulta necesario introducir factores contextuales o estructurales ubicándose entre estos las relaciones de subordinación en torno al género, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas[222].

Normatividad referente a la violencia de género en el ámbito familiar

212. Históricamente se ha hablado de derechos en términos de contextos y espacios públicos; sin embargo, los derechos que pueden verse vulnerados por la

[219] Tesis 1a./J. 22/2016, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, abril de 2016, p. 836.
[220] Tesis 1a. CLXI/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 439.
[221] SCJN. Tesis: 1a. CXXI/2018 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, 2017989. Primera Sala, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I. Pág. 841. Tesis Aislada(Constitucional).
[222] SCJN. Tesis: 1a. CXXI/2018 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, 2017989. Primera Sala, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I. Pág. 841. Tesis Aislada(Constitucional).

presencia de violencia de género tienen cabida en los ámbitos de la vida privada y particularmente en la familia. De ahí que sea necesario reconocer la violación de otros interpretados a partir de su relación con el derecho a la igualdad y no discriminación que no dependen solamente de la tipificación específica de la conducta como delito por encontrarse en la esfera de lo privado. De ahí que se entienda que:

> La violencia de género en el hogar constituye una flagrante transgresión de los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Entre otras cosas, la violencia contra las mujeres es una violación del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3); del derecho a no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5); de la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de la ley (art. 7); del derecho a recurrir a un tribunal imparcial (arts. 8 y 10); del derecho a circular libremente (art. 13), y de la libertad de reunión y asociación (art. 20). Por otra parte, se ha comenzado a reconocer que la violencia de género constituye una violación del derecho a la identidad, puesto que refuerza y reproduce la subordinación de la mujer al varón, así como la distorsión del ser humano; del derecho al afecto, debido a que la violencia es la antítesis de toda manifestación de esa índole; del derecho a la paz y a relaciones personales enriquecedoras, ya que es una forma negativa de resolución de conflictos; del derecho a la protección, debido a que crea una situación de desamparo, que no proviene sólo del esposo y la familia sino también del Estado, que niega protección a las mujeres, y de la sociedad que invisibiliza el problema; del derecho al desarrollo personal, puesto que las víctimas sufren una parálisis psicológica que les impide desarrollar su potencial creativo; del derecho a la participación social y política, debido a que coarta la realización de actividades extradomésticas (con excepción de las mínimas relacionadas con los roles tradicionales), como la participación en organizaciones, grupos o reuniones; del derecho a la libertad de expresión, y del derecho a una salud física y mental óptima[223].

213. Por la propia especificidad de los actos de violencia que ocurren en contextos domésticos y familiares, es necesario considerar los actos de violencia de aparente menor gravedad como la violencia verbal o psicoemocional, actos de control, como aquéllos privativos de libertad o que sirven para coaccionar, como ocurre con la llamada *violencia vicaria*[224], así como las agresiones físicas que no llegan a

[223] NU. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Violencia de género: un problema de derechos humanos. LC/L.957. Julio 1996. Pág. 14 Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf

[224] "La violencia vicaria es aquella forma de violencia contra las mujeres en la que se utiliza a los hijos e hijas y personas significativas para ellas, como un medio para dañarlas o producirles sufrimiento, y que, de acuerdo con la literatura disponible en la materia, es perpetrada generalmente por los progenitores de las y los niños en los casos en que las agraviadas deciden terminar su relación o

configurar el delito de lesiones, y las conductas sexuales abusivas que no se están expresamente tipificadas como delitos.

> […] Al respecto, el grupo de expertos sobre la violencia de la mujer de las Naciones Unidas considera que el concepto de "victimización" permite visualizar mejor las necesidades reales de protección de las víctimas y debe incluirse en todas las legislaciones, ya que el concepto de violencia remite tradicionalmente a casos extremos (lesiones graves y feminicidios) […][225].

214. De acuerdo con datos publicados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las principales víctimas de violencia en el ámbito familiar y doméstico son niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y mujeres, siendo las mujeres, de acuerdo con la información estadística, quienes sufren violencia en mayor medida[226].

> […] las investigaciones realizadas señalan que se concentra sobre todo en estas últimas y que, a nivel mundial, al menos 1 de cada 10 mujeres es o ha sido agredida por su pareja (Naciones Unidas, 1986) [227]. Las estadísticas internacionales indican que el 2% de las víctimas de actos de violencia cometidos por el cónyuge o la pareja son varones, el 75% son mujeres y el 23% son casos de violencia cruzada o recíproca (Corsi, 1990)[228]. Estos datos otorgan al fenómeno características peculiares y remiten a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran todas las mujeres, independientemente de su edad o del lugar que ocupan en la estructura socioeconómica […].

215. En México, el 09 de julio de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el

---

denunciar la violencia ejercida en su contra. En la violencia vicaria confluyen conductas de violencia familiar, física, psicológica, de género, económica, patrimonial, institucional, y otras, ejercidas no sólo por los agresores sino directa e indirectamente por las autoridades de procuración y administración de justicia, de protección a la niñez y adolescencia, y jurisdiccionales que conocen de los casos, ya que omiten preservar los derechos de las víctimas y atender el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, adoptando decisiones que, en muchas ocasiones, derivan en la pérdida absoluta de contacto entre las madres y sus hijas e hijos, en franca violación a sus derechos a vivir en familia, a una vida libre de violencia, a un sano desarrollo integral, entre otros".
Véase: CNDH. Comunicado DGDDH/074/2022. Ciudad de México. 13 de marzo de 2022. CNDH acompaña y atiende a mujeres víctimas de violencia vicaria. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-03/COM_2022_074.pdf

[225] NU. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Violencia de género: un problema de derechos humanos. LC/L.957. Julio 1996. Pág. 15. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf

[226] U. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Violencia de género: un problema de derechos humanos. LC/L.957. Julio 1996. Pág. 19. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf

[227] Organización de las Naciones Unidas. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (A/Conf.121/22/Rev.1), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.86.IV.1.

[228] Corsi, J. (1990), Algunas cuestiones básicas sobre la violencia familiar, Separata de Doctrina y Acción Postpenitenciaria, año 4, Nº 6, Buenos Aires, Patronato de liberados de la Capital Federal de la República Argentina.

entonces Distrito Federal[229]. Dicha Ley establece diversas obligaciones para las autoridades locales de la Ciudad de México frente a casos de violencia familiar. Por ello, en los casos de niñas, niños y adolescentes, de alimentos y de cuestiones relacionadas con violencia familiar, se precisa que le corresponde a las –ahora– Alcaldías –a través de su Unidad de Atención– avisar al Juzgado de lo Familiar o Civil y solicitar que se dicten las medidas provisionales que corresponda. De igual forma, prevé la posibilidad de que éstas soliciten al Ministerio Público o a la autoridad jurisdiccional, según corresponda, la emisión de medidas de protección tan pronto como tenga conocimiento de algún caso de violencia familiar, así como de que se solicite a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México información que sea captada por dicha dependencia con equipos o sistemas tecnológicos[230]. Además, las Alcaldías podrán solicitar a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, que le sean canalizadas todas aquellas personas receptoras y presuntas generadoras de violencia familiar para los efectos del procedimiento que le confiere la Ley cuando no exista un hecho que la ley señale como delito o se trate de delitos de querella; también podrán solicitarle la aplicación de las medidas de protección para las víctimas en los términos que establece la legislación de procedimientos penales aplicable a la Ciudad de México[231].

216. Para la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México se señala que deberá promover la capacitación y sensibilización de las personas defensoras públicas y demás personal profesional auxiliar que presten sus servicios en materia familiar y penal en la Defensoría Pública de la Ciudad de México, a efecto de mejorar la atención de las personas receptoras de violencia familiar que requieran la intervención de la Defensoría.

217. Además, la citada Ley de Asistencia prevé que los órganos jurisdiccionales, a través de sus titulares, una vez que conozcan de juicios o procesos de los que se desprendan hechos de violencia familiar, podrán solicitar a las Alcaldías o, en su caso, a las instituciones debidamente sancionadas por el Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal o que se encuentren señaladas expresamente por el Reglamento de esa Ley, la realización

[229] Su última reforma se publicó el 05 de abril de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/leyes/LEY_DE_ASISTENCIA_Y_PREVENCION_DE_LA_VIOLENCIA_FAMILIAR_3.pdf
[230] Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar. Artículo 12. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/leyes/LEY_DE_ASISTENCIA_Y_PREVENCION_DE_LA_VIOLENCIA_FAMILIAR_3.pdf
[231] Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar. Artículo 14. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/leyes/LEY_DE_ASISTENCIA_Y_PREVENCION_DE_LA_VIOLENCIA_FAMILIAR_3.pdf

de los estudios e investigaciones correspondientes que deban de allegarse para emitir una sentencia[232].

218. En materia penal, la violencia familiar se tipificó por primera vez en 1997[233], a partir de la reforma al Código Civil[234], el Código de Procedimientos Civiles[235] y el Código Penal[236], ambos para el entonces Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

219. En noviembre de 2002, entró en vigor el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal[237], que prevé lo relacionado con la violencia familiar en su Título Octavo, Delitos cometidos en contra de un miembro de la familia, Capítulo Único, Violencia Familiar, en los artículos 200 a 202. Posteriormente, en 2007, se adicionó el artículo 201 bis[238] que tipifica la violencia familiar equiparada[239]. Cabe señalar que el Código Penal local ha tenido distintas reformas desde entonces, la última de las cuales se publicó el 04 de agosto de 2021 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

220. No es menor señalar que en atención a algunas otras manifestaciones de la violencia familiar, como aquélla que se ejerce contra niñas, niños y adolescentes o

---

[232] Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar. Artículo 16. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/leyes/LEY_DE_ASISTENCIA_Y_PREVENCION_DE_LA_VIOLENCIA_FAMILIAR_3.pdf

[233] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1997.

[234] Se reformaron los artículos 282 primer párrafo; 283; la denominación del Título Sexto del Libro Primero; 411; 414; 416 a 418; 422; 423; 444, primer párrafo fracción I; 492 a 494, y 1316, primer párrafo, fracción VII; se adicionan las fracciones XIX y XX al artículo 267; una fracción VII al artículo 282; un Capítulo III al Título Sexto del Libro primero; los artículos 323 bis t 323 ter; las fracciones V y VI al artículo 444; 444 bis, y la fracción XII al artículo 1316, y se deroga el artículo 415 del Código Civil pare el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

[235] Se reformaron los artículos 208; 216; 941, primer párrafo; 942 y 945 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

[236] Se reformaron los artículos 30, fracciones I y II; 203; 260, primer párrafo; 261; 265; 266, y 300; se adiciona el artículo 265 bis; un párrafo segundo al artículo 282, pasando el entonces segundo a ser tercero; un Capítulo VII al Título Decimonoveno; los artículos 343 bis; 343 ter; 343 quáter; un último párrafo al artículo 350, y el artículo 366 quáter, del Código penal para el Distrito federal en materia de fueron común y para toda la República en materia de fuero federal.

[237] De acuerdo con lo previsto por el Artículo Transitorio Primero, tal como aparece publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002.

[238] ARTICULO 201 Bis.- Se equipara a la violencia familiar y se sancionará con las mismas penas y medidas de seguridad, al que realice cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior en contra de la persona que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado o con quien tenga una relación de hecho o la haya tenido en un período hasta de dos años antes de la comisión del acto u omisión.
Se entenderá por relación de hecho, la que exista entre quienes:
I. Violencia física: A todo acto doloso en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro;
II.- Mantengan una relación de pareja, aunque no vivan en el mismo domicilio;
III.- Se encuentren unidos por vínculos de padrinazgo o madrinazgo;
IV.- Se incorporen a un núcleo familiar aunque no tengan parentesco con ninguno de sus integrantes;
V.- Tengan relación con los hijos de su pareja, siempre que no los hayan procreado en común, y
VI.- Tengan relación con la pareja de alguno de sus progenitores.
Este delito se perseguirá por querella.

[239] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 17 de enero de 2007.

que les instrumentaliza, ha puesto sobre la agenda pública el debate sobre la necesidad de establecer una tipificación específica frente a la violencia vicaria y el *secuestro parental*[240]. Dentro del derecho comparado se tiene la referencia de España, que a raíz de una determinación de la CEDAW[241] ha buscado generar mecanismos de protección de los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia doméstica. Sobre este tema, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) urgió a las autoridades de los tres órdenes de gobierno *a identificar los casos de violencia vicaria en sus respectivos ámbitos de competencia; a implementar medidas y mecanismos efectivos para prevenir, atender y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres y sus hijas e hijos, así como para garantizar que los asuntos en que se vean involucradas niñas, niños y adolescentes sean atendidos por personal experto y especializado en esa materia, para asegurar que se adopten decisiones que respondan a sus derechos e interés superior*.[242]

221. Por otra parte, respecto de las personas adultas mayores, grupo de atención prioritaria que también afronta una alta incidencia de casos de violencia familiar, el 15 de enero de 2021 se publicó la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su Atención de la Ciudad de México[243]. La creación del Sistema establecido en el artículo 120 de la Ley, busca atender y prevenir el abuso, abandono, aislamiento, negligencia, maltrato, violencia y cualquier situación que atente contra la seguridad e integridad de las personas mayores.

222. Aunque el soporte normativo de la atención a la violencia familiar muestra avances, la investigación y acompañamiento de los casos sigue fragmentada y la documentación de los mismos resulta lenta, lo que genera nuevas situaciones de riesgo potencial para las víctimas de violencia. Como parte de los patrones

---

[240] Las madres que luchan por el reconocimiento de la violencia vicaria en México. María Julia Castañeda. El País. 10 de enero de 2022. Disponible en: https://elpais.com/mexico/2022-01-11/las-madres-que-luchan-por-el-reconocimiento-de-la-violencia-vicaria-en-mexico.html
Presentan iniciativa de ley en materia de violencia vicaria. Carolina Gómez Mena. La Jornada. 13 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/13/politica/presentan-iniciativa-de-ley-en-materia-de-violencia-vicaria/
Dan primeros pasos contra la violencia vicaria en CDMX. Karla Mora. El Sol de México. 14 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/dan-primeros-pasos-contra-la-violencia-vicaria-en-cdmx-7989147.html
[241] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Ángela González Carreño c. España. 18 de julio de 2014. Disponible en: https://www.womenslinkworldwide.org/premios/casos/angela-gonzalez-carreno-c-espana
OHCHR. Comunicado. España sienta un precedente en el derecho internacional de los derechos humanos, afirman expertos de las Naciones Unidas en los derechos de la mujer. 8 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/press-releases/2018/11/spain-sets-milestone-international-human-rights-law-say-un-womens-rights?LangID=S&NewsID=23849
[242] CNDH. Comunicado DGDDH/074/2022. 13 de marzo de 2022. CNDH acompaña y atiende a mujeres víctimas de violencia vicaria. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-03/COM_2022_074.pdf
[243] Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1478-leydereconocimientodelosderechosdelaspersonasmayoresydelsistemaintegralparasuatenciondelaciudaddemexico#ley-de-reconocimiento-de-los-derechos-de-las-personas-mayores-y-del-sistema-integral-para-su-atenci%C3%B3n-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico

identificados en los expedientes de queja analizados con motivo del presente instrumento, se observa que hace falta una valoración integral del riesgo en que se encuentran las víctimas, ya que los distintos tipos de violencia de género coexisten, se entrelazan y pasan del ámbito público al privado, dificultando su atención[244].

223. Respecto a la valoración integral de riesgos, en su momento la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal emitió el Acuerdo A/019/2011[245] 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. Este acuerdo abrogó al Acuerdo A/002/2008[246], por el que, en cumplimiento a lo dispuesto por la entonces Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, se habilitaban a las abogadas y a los abogados victímales; se establecían los lineamientos para su actuación y la del Ministerio Público; así como el procedimiento para la atención vía telefónica de casos de violencia contra las mujeres.

224. La entonces Procuraduría también publicó el Acuerdo A/018/2011 que establece el procedimiento a seguir por los agentes del Ministerio Público investigadores, para hacer saber los derechos a las personas que comparezcan ante ellos a declarar, en calidad de denunciantes, querellantes, ofendidos, víctimas del delito, testigos e imputados del 26 de octubre de 2011[247]; y el Acuerdo A/010/2012 por el que se emite el Protocolo para la implementación del Proyecto Antenas a través del personaje animado interactivo “Bosty” en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, del 26 de junio de 2012[248].

Normatividad relativa la violencia en contra de niñas y adolescentes

225. La Declaración de los Derechos del Niño del 20 de mayo de 1959 y la Convención de los Derechos de los Niños, de las Naciones Unidas, del 20 de noviembre de 1989, señalan la necesidad de proteger a niñas, niños y adolescentes.

---

[244] U. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Violencia de género: un problema de derechos humanos. LC/L.957. Julio 1996. Pág. 19. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/1/S9600674_es.pdf
[245] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de noviembre de 2011.
[246] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de mayo de 2008.
[247] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Disponible en: https://transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59d/3f8/f00/59d3f8f00ba9f369475592.pdf
[248] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Disponible en: http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4823.pdf

226. Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los Estados Partes tienen la obligación general de adecuar su normativa interna a las normas de la Convención Americana, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas de forma que se supriman las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención y, por el otro, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes la aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos[249].

227. La Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y en su artículo 19, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), señalan los derechos de niñas, niños y adolescentes, respecto de los cuales el Estado tiene las obligaciones de respetar, asegurar, promover y garantizar el pleno goce y ejercicio de sus derechos, las que se imponen no solo en relación con el poder del Estado, sino también frente a actuaciones de terceros particulares, derivándose así deberes especiales, los que se determinan en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, producto de su situación de vulnerabilidad, debilidad, falta de madurez y de autonomía, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren. En ese sentido es que se han reconocido como principios rectores del sistema de protección integral de protección de niñas, niños y adolescentes, la no discriminación, el interés superior de la niñez, el respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de la niñez, y el respeto a la opinión de la niñez en todo procedimiento que le afecte[250].

228. La Observación General Número 6 de 2005[251] del Comité de los Derechos del Niño de la Organización del Alto Comisionado de las Naciones Unidas establece que para la determinación del interés superior de la niñez debe ser la consideración primordial (aunque no la única) para todas las demás acciones que afecten a las niñas, niños y adolescentes, sean emprendidas por instituciones de bienestar social, tanto públicas, como privadas, tribunales de justicia, autoridades administrativas o los órganos legislativos, como lo prevé el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño[252].

---

[249] Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, párrafo 65.
[250] NOGUEIRA A., Humberto. La protección convencional de los Derechos de los Niños y los estándares de la Corte IDH sobre medidas especiales de protección por parte de los Estados Partes respecto de los niños, como fundamento para asegurar constitucionalmente los Derechos de los Niños y Adolescentes. *Ius et Praxis* [online]. 2017, vol.23, n.2 [citado 2020-10-16], pp.415-462. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122017000200415&lng=es&nrm=iso
[251] Comité de los Derechos del Niño. Observación General no. 6"Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen". CRC/GC/2005/6 1º de septiembre de 2005 . Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf
[252] Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx

229. Cuando la Convención señala que el interés superior de la niñez será una consideración primordial para la toma de decisiones que le afecten, sugiere que el interés de niñas, niños y adolescentes -es decir, sus derechos- no son asimilables al interés colectivo; por el contrario, reconoce que los derechos de niñas, niños y adolescentes pueden entrar en conflicto con el interés social o de una comunidad determinada, y que éstos deben ponderarse de un modo prioritario. Una correcta interpretación del precepto lleva a entender que en todas las decisiones los derechos de niñas, niños y adolescentes deben primar por sobre otros intereses de terceros.

230. El interés superior del niño supone la vigencia y satisfacción simultánea de todos sus derechos, descontado el principio de progresividad contenido en el artículo 5 de la Convención. El concepto de interés superior del niño alude, justamente, a esta protección integral y simultánea del desarrollo integral y la calidad o "nivel de vida adecuado" (artículo 27.1 de la Convención). Por ello, una correcta aplicación del principio requiere un análisis conjunto de los derechos afectados y de los que se puedan afectar por la resolución de la autoridad. Siempre ha de tomarse aquella medida que asegure la máxima satisfacción de los derechos que sea posible y la menor restricción de ellos, esto no sólo considerando el número de derechos afectados, sino también su importancia relativa.

231. Bajo esta tesitura, la Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho de la niñez, del Comité de los Derechos del Niño, a que su interés superior sea una consideración primordial, prevé que todos los Estados partes deben respetar y poner en práctica el derecho de la niñez a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, y tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, expresas y concretas para hacer plenamente efectivas este derecho, en relación a la obligaciones de los estados respecto de este derecho; integración adecuada del interés superior, garantizar que sea evaluado como una cuestión primordial en la toma de decisiones y la aplicación sistemática de éste[253].

232. En el caso de medidas de protección respecto de las niñas y de las adolescentes, debe tenerse en consideración también la Convención de Belém do Para, cuyo artículo 7, literal b), en relación a la violencia contra la mujer, hace presente que las niñas son especialmente vulnerables a dicha violencia. En tal perspectiva, la Corte IDH ha precisado la especial intensidad de dichas medidas de protección como deber estatal:

[253] Observación general Nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*

> […] de actuar con la mayor y más estricta diligencia para proteger y asegurar el ejercicio y goce de los derechos de las niñas frente al hecho o mera posibilidad de su vulneración por actos que, en forma actual o potencial implicaren violencia por razones de género o pudieren derivar en tal violencia […][254]

233. En tal perspectiva, el Estado debe adoptar medidas preventivas tendientes a erradicar dicho tipo de violencia y sancionar a los responsables de ella. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Véliz Franco y otros *vs.* Guatemala ha explicitado que:

> [L]a especial intensidad mencionada se traduce en el deber estatal de actuar con la mayor y más estricta diligencia para proteger y asegurar el ejercicio y goce de los derechos de las niñas frente al hecho o mera posibilidad de su vulneración por actos que, en forma actual o potencial implicaren violencia por razones de género o pudieren derivar en tal violencia.[255]

234. La Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 4 apartado B señala en el numeral 4 que "[e]n la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad". Por otra parte, el artículo 11, en su inciso D, señala que "[l]as niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de esta Constitución. La actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México".

235. Toda autoridad en la Ciudad de México, por el principio del interés superior, debe en todo caso, resolver en favor de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, respecto de cualquier otro derecho en conflicto, asimismo todas las personas tienen la obligación de hacer saber de inmediato a las autoridades a quienes competa si tienen "conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos", para que se realice la "investigación correspondiente y, en su caso, instrumentar las

[254] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Véliz Franco y otros Vs. Guatemala, de 19 de mayo de 2014, párrafo 134.
[255] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Véliz Franco y otros Vs. Guatemala,* de 19 de mayo de 2014, párrafo 134

medidas cautelares, de protección y de restitución integrales procedentes en términos de las disposiciones aplicables"[256].

236. En este sentido, cabe señalar que la determinación del interés superior describe el proceso formal, dotado de garantías procesales estrictas, establecido para determinar el interés superior del niño, especialmente en la adopción de las decisiones importantes que le afecten. Debe asegurar la adecuada participación del niño sin discriminación, involucrar a las personas expertas en áreas relevantes encargadas de tomar las decisiones y equilibrar todos los factores relevantes para valorar la mejor opción[257].

237. Por lo anterior, tanto la legislación nacional y los instrumentos jurídicos internacionales reconocen expresamente que los derechos de las niñas, y adolescentes prevén deberes reforzados que tienen las autoridades para con éstos, por su desarrollo progresivo, a nivel físico, cognitivo, emotivo, psicológico, y social, y que depende de las personas adultas el efectivo acceso y disfrute de todos sus derechos, así como para el ejercicio de las acciones jurídicas tendientes a exigirlos[258], por lo que, las normas y prácticas en todos los órdenes relativos a la vida de las niñas, niños y adolescentes deben basarse en el desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos, "buscando que la decisión tomada les beneficien directamente, a partir de la realización de un escrutinio más estricto que el de otros casos de protección a derechos [humanos], ya que son destinatarios de un trato preferente por su carácter jurídico de sujetos de especial protección"[259].

238. En razón de lo anterior, el Estado tiene igualmente un deber de protección reforzado[260], que implica adoptar un "enfoque proactivo basado en los derechos humanos, en el que colaboren todos los responsables de garantizar el bienestar, físico, psicológico, cultural y espiritual de manera integral de niñas, niños y adolescentes, así como reconocer su dignidad humana"[261], a través de garantizar las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de sus

[256] Ley de los Derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México, Artículos 8 y 11.
[257] Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño. http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/complementarias/ACNUR/DirectricesACNURparaladeterminaciondelinteressuperiordelni%C3%B1o.pdf
[258] Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 185
[259] Tribunal Colegiado de Circuito (TCC). Interés Superior del menor. La obligación constitucional de salvaguardarlo justifica que el juzgador de amparo, en casos que involucren derechos fundamentales de menores, ejerza una protección reforzada en su beneficio, aunque ello signifique agravar la situación de quien instó la acción constitucional. En Tesis: (XI Región) 2o.2 C (10a.) Segundo Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. 9 de febrero de 2018
[260] Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Voto razonado Juez Sergio García Ramírez. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149. párr. 8.
[261] Ley de los Derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México. Artículo 7

derechos humanos, respecto de cualquier otro derecho en conflicto[262].

239. En ese sentido, las niñas, y adolescentes tienen derecho a cuidados y asistencia especiales[263], así como a las medidas de protección diferenciadas requeridas por su condición por parte de su familia, de la sociedad y de las autoridades correspondientes[264], lo cual implica que adicionalmente de los derechos que corresponden a todas las personas, se les protegen derechos especiales para garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos[265].

240. Las vulnerabilidades añadidas frente a la falta de servicios, espacios y apoyos generan factores de riesgo para las familias. Esto puede a su vez llevar a una intervención de las autoridades en aras del interés superior de los niñas, niños y adolescentes alejándolos de las calles y consecuentemente separándoles de sus madres, padres o personas cuidadoras, en los casos de las familias sociales. Las separaciones familiares resultantes, cuando no se cuenta con alternativas que permitan que se priorice la unidad familiar en condiciones dignas, pueden generar importantes afectaciones a la salud psicoemocional de las personas que integran estas familias.

241. A nivel nacional, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en 2014[266], prevé en su artículo 12 que toda persona que tenga conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos, puedan hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes para que pueda seguirse la investigación correspondiente y, en su caso, instrumentar las medidas cautelares, de protección y de restitución integrales procedentes en términos de las disposiciones aplicables.

242. En este sentido, la Ley General señala como facultad concurrente de autoridades locales y federales el "adoptar medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten sus derechos"[267].

---

[262] Ley de los Derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México, artículo 8
[263] Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 25
[264] Convención Americana de los Derechos Humanos, Artículo 19
[265] Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrafo 54
[266] Publicada en el Diario Oficial de la Federación, última reforma el 23 de marzo de 2022.
[267] Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Artículo 116, fracción IV.

243. A efecto de lo anterior, en su artículo 121, la Ley General indica que las Procuradurías de Protección deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes para la debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

244. Por otra parte, el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes[268] indica que como medidas de protección especial se encuentran:

- La inclusión de la niña, niño o adolescente y su familia, en forma conjunta o separada, en programas de asistencia social, de salud y educativos, así como actividades deportivas, culturales, artísticas o cualquier otra actividad recreativa al que puedan incorporarse por sus características;

- La orden de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de su madre, padre, representante o responsable, en especial los servicios de salud de emergencia previstos en los artículos 29 y 30 de la Ley General de Víctimas.;

- La separación inmediata de la niña, niño o adolescente de la actividad laboral;

- El reconocimiento de la madre, padre, representante o responsable de la niña, niño o adolescente, a través de una declaratoria en la que manifieste su compromiso de respetar los derechos de las niñas, niños o adolescentes;

- El Acogimiento Residencial de la niña, niño o adolescente afectado, cuando se encuentre en peligro su vida, integridad o libertad, como último recurso una vez agotada la posibilidad del acogimiento por parte de la Familia Extensa o Ampliada;

- La separación inmediata de la persona que maltrate a un niño, niña o adolescente del entorno de éstos, y

- Todas aquéllas que resulten necesarias para salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

[268] Artículo 49 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

245. Una vez dictadas las medidas de protección especial, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser informados sobre el estado y probable curso de su situación legal y social, mediante un lenguaje claro y acorde a su edad y nivel de desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez[269]. Además, la persona que proporcione la información a las niñas, niños y adolescentes deberá ser un profesional especializado en infancia, y procurará explicar los motivos por los que se tomó la medida de protección especial, el curso probable de su situación, y toda la información tendiente a proporcionar certidumbre y reducir el impacto emocional que pudieran producir la ejecución de dichas medidas en las niñas, niños y adolescentes afectados.

246. Las medidas de protección especial deben adoptarse conforme a los criterios de razonabilidad y, en su caso, progresividad, atendiendo a los Tratados Internacionales y sus directrices. Las autoridades que las adopten deben argumentar su procedencia y la forma en que preservan los derechos de niñas, niños y adolescentes o, en su caso, los restituyen.[270]

247. En consonancia con la Ley General y su Reglamento, en la Ciudad de México se publicó en 2015 la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México[271].

248. En la Ley local se establece que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad, y garantizando su seguridad sexual, para los efectos de que no sean víctimas o potenciales víctimas de cualquier delito vinculado con diversas conductas de violencia sexual[272].

249. Además, está previsto que las autoridades competentes deberán considerar la perspectiva de género en las situaciones de violencia y están obligadas a implementar medidas especiales de protección para prevenir, sancionar y reparar las conductas previstas en este artículo para niñas, niños y adolescentes con discapacidad[273].

250. El marco normativo de la Ciudad de México señala que las autoridades y los órganos político administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a adoptar las medidas apropiadas para promover la recuperación

[269] Artículo 50 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
[270] Artículo 51 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
[271] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de noviembre de 2015, siendo la última reforma el 23 de febrero de 2022.
[272] Artículo 43 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.
[273] Artículo 44 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

física y psicológica y la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar su reincorporación a la vida cotidiana[274].

251. En virtud de lo anterior establece que en los casos en que niñas, niños y adolescentes sean víctimas de delitos, se aplicarán las disposiciones de la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito para el Distrito Federal y demás disposiciones que resulten aplicables. En todo caso, los protocolos de atención deberán considerar su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez para la implementación de las acciones de asistencia y protección respectivas, así como la reparación integral del daño[275].

Normatividad referente a personas mayores

252. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores[276], que reconoce la necesidad de abordar los asuntos de la vejez y el envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos, indica en su artículo 9, *Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia*, que las personas mayores tiene derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia, a recibir un trato digno y a ser respetada y valorada, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la cultura, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen social, nacional, étnico, indígena e identidad cultural, la posición socio-económica, discapacidad, la orientación sexual, el género, la identidad de género, su contribución económica o cualquier otra condición.

253. En este tenor, la Convención precisa que la persona mayor tiene derecho a vivir una vida sin ningún tipo de violencia y maltrato y define como violencia contra la persona mayor "cualquier acción o conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la persona mayor, tanto en el ámbito público como en el privado. Se entenderá que la definición de violencia contra la persona mayor comprende, entre otros, distintos tipos de abuso, incluso el financiero y patrimonial, y maltrato físico, sexual, psicológico, explotación laboral, la expulsión de su comunidad y toda forma de abandono o negligencia que tenga lugar dentro o fuera del ámbito familiar o unidad doméstica o que sea perpetrado o tolerado por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra".

[274] Artículo 45 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.
[275] Artículo 46 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.
[276] Aprobada el 15 de junio de 2015 por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos en el marco de la Asamblea General. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

254. Es así que la Convención señala que se deben establecer medidas legislativas, administrativas y de otra índole para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los actos de violencia contra la persona mayor, así como aquellas que propicien la reparación de los daños ocasionados por estos actos. Igualmente, señala la obligación de los estados parte de producir y divulgar información con el objetivo de generar diagnósticos de riesgo de posibles situaciones de violencia a fin de desarrollar políticas de prevención.

255. De esta forma, busca promover la creación y el fortalecimiento de servicios de apoyo para atender los casos de violencia, maltrato, abusos, explotación y abandono de la persona mayor. Fomentar el acceso de la persona mayor a dichos servicios y a la información sobre los mismos, así como establecer o fortalecer mecanismos de prevención de la violencia, en cualquiera de sus manifestaciones, dentro de la familia, unidad doméstica, lugares donde recibe servicios de cuidado a largo plazo y en la sociedad para la efectiva protección de los derechos de la persona mayor.

256. La Convención señala también que se vuelve necesario capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos, a los encargados de los servicios sociales y de salud, al personal encargado de la atención y el cuidado de la persona mayor en los servicios de cuidado a largo plazo o servicios domiciliarios sobre las diversas formas de violencia, a fin de brindarles un trato digno y prevenir negligencia y acciones o prácticas de violencia y maltrato.

257. Además de eso, la Convención indica que se deben promover mecanismos adecuados y eficaces de denuncia en casos de violencia contra la persona mayor, así como reforzar los mecanismos judiciales y administrativos para la atención de esos casos, y promover activamente la eliminación de todas las prácticas que generan violencia y que afectan la dignidad e integridad de la mujer mayor.

258. A nivel local, la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su atención de la Ciudad de México[277] indica que a fin de eliminar la violencia contra las personas mayores, el Poder Judicial puede establecer un programa para que las personas juzgadoras puedan obtener datos sobre antecedentes de otros procedimientos relacionados con sujetos con conductas de violencia contra personas mayores y establecer criterios homologados para agilizar procedimientos judiciales relacionados con conductas

[277] Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de enero de 2021. Su última reforma es del 23 de marzo de 2022.

de violencia contra de personas mayores, así como para el otorgamiento de medidas cautelares [278].

259. La misma normatividad señala que las autoridades responsables deberán garantizar a las personas mayores la certeza jurídica y un real acceso a la justicia de manera pronta, completa e imparcial, en cualquier procedimiento judicial que le involucre, asegurando su autonomía, protección y cuidado[279].

260. En ese mismo sentido, esta Ley señala que toda autoridad que conozca o se encuentre involucrada con el otorgamiento del consentimiento de una persona mayor para disponer de su patrimonio se cerciorará, bajo su más estricta responsabilidad, de que este consentimiento haya sido otorgado de manera libre e informada, de tal manera que si las personas servidoras públicas que las atienden llegan a conocer hechos o actos por los que se ponga en riesgo su patrimonio deberán asesorarlos y canalizarlos de manera inmediata a la Fiscalía o directamente a la Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y atención a Víctimas, a efecto de que se les proporcione asistencia jurídica y se tramiten las medidas de protección necesarias y en caso de constituir un posible delito se realicen las actuaciones relacionadas con la investigación y persecución del mismo[280].

261. Por otra parte, esta Ley establece que cuando una persona mayor sea víctima de un hecho delictivo relacionado con violencia y maltrato en el lugar donde habite, por algún integrante de su familia, así como algún integrante por parentesco civil, en atención al interés superior de la víctima de manera obligatoria e inmediatamente[281]:

> a) Una vez que se dé inicio a una Carpeta de Investigación el Ministerio Público de manera obligatoria aplicará las medidas de protección o las providencias precautorias contempladas en los artículos 137 y 138 respectivamente del Código Nacional de Procedimientos Penales[282].

---

[278] Véase artículo 28.

[279] Artículo 60 de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su atención de la Ciudad de México.

[280] Artículo 60 de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su atención de la Ciudad de México.

[281] Artículo 85 de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su atención de la Ciudad de México.

[282] **Artículo 137. Medidas de protección**. El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:
I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

b) Tratándose de mujeres mayores, la víctima o cualquier persona que tenga conocimiento del riesgo en que se encuentra la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima directa e indirecta y cuando la víctima desee denunciar se le debe dar un trato preferencial al contar con una doble vulnerabilidad.

c) Tratándose de mujeres mayores, la víctima o cualquier persona que tenga conocimiento del riesgo en que se encuentra la integridad física o psicológica, y la víctima no desee denunciar, de igual manera se le debe de brindar un trato preferencial al contar con una doble vulnerabilidad y sin necesidad de dar inicio a una Carpeta de investigación ante el Ministerio Público; esta podrá solicitar por si o a través de las diversas autoridades al juez de control medidas de protección contempladas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia de la Ciudad de México, y una vez que sean solicitadas se otorgarán dichas medidas.

262. En este sentido, la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su atención de la Ciudad de México precisa que es responsabilidad y deber de toda autoridad que tenga conocimiento de algún hecho delictivo, relacionado con una persona mayor realizar de manera inmediata y sin demora alguna las diligencias idóneas y pertinentes para hacer del

III. Separación inmediata del domicilio;
IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;
V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
VII. Protección policial de la víctima u ofendido;
VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.
Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes. En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código. En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo 138. Providencias precautorias para la restitución de derechos de la víctima. Para garantizar la reparación del daño, la víctima, el ofendido o el Ministerio Público, podrán solicitar al juez las siguientes providencias precautorias:
I. El embargo de bienes, y
II. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero.
El juez decretará las providencias precautorias, siempre y cuando, de los datos de prueba expuestos por el Ministerio Público y la víctima u ofendido, se desprenda la posible reparación del daño y la probabilidad de que el imputado será responsable de repararlo. Decretada la providencia precautoria, podrá revisarse, modificarse, sustituirse o cancelarse a petición del imputado o de terceros interesados, debiéndose escuchar a la víctima u ofendido y al Ministerio Público. Las providencias precautorias serán canceladas si el imputado garantiza o paga la reparación del daño; si fueron decretadas antes de la audiencia inicial y el Ministerio Público no las promueve, o no solicita orden de aprehensión en el término que señala este Código; si se declara fundada la solicitud de cancelación de embargo planteada por la persona en contra de la cual se decretó o de un tercero, o si se dicta sentencia absolutoria, se decreta el sobreseimiento o se absuelve de la reparación del daño. La providencia precautoria se hará efectiva a favor de la víctima u ofendido cuando la sentencia que condene a reparar el daño cause ejecutoria. El embargo se regirá en lo conducente por las reglas generales del embargo previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

conocimiento de las autoridades competentes, a efecto de que se investigue el hecho y se emitan medidas de protección a la víctima, así como se haga valer el acceso a la justicia, respetando los derechos fundamentales[283].

263. Igualmente, la Ley indica que solo se dictarán medidas cautelares, de protección o precautorias, en términos de la legislación procesal civil o penal, tendentes a remover temporalmente del seno familiar a la persona mayor, cuando no se pueda garantizar que las personas generadoras de violencia se mantendrán alejadas del entorno familiar y social de la persona mayor; por lo que sólo se aplicarán, cuando la conducta que la originó sea atribuible a la persona que conviva con ella y no exista otra alternativa. Si no existiera otra opción que remover de la casa a la persona mayor para su reubicación temporal, deberán tenerse en cuenta, en primer término, a los integrantes de la familia en línea descendiente o colateral y en segundo término a las personas con quienes mantenga lazos afectivos. Agotados estos recursos, se procederá a ubicar a la persona mayor en los programas que para dicho fin desarrollen desde la Administración Pública o las alcaldías[284].

Normatividad relativa a la violencia feminicida

264. Dentro de los distintos tipos de violencia contra niñas y mujeres, cabe señalar que la más extrema de ellas es la violencia feminicida.

265. El término feminicidio fue utilizado por primera vez por la antropóloga mexicana Marcela Lagarde y de los Ríos, en el cual añadió como contenido de dicho término la misoginia de hombres contra mujeres, destacando el hecho de que el término feminicidio no se limitaba solo al acto de matar, sino al "acto misógino de asesinar a una mujer en medio de una enorme tolerancia social"[285].

266. Este tipo penal encuentra su origen en la voz inglesa *femicide*, término desarrollado por Diana Russell, quien lo utilizó por primera vez en el Tribunal Internacional sobre Crímenes contra las Mujeres, celebrado en Bruselas en 1976, a través del cual se hacía referencia a formas de violencia extrema contra la mujer[286]. Más tarde, en 1990, Diana Russell y Jane Caputi publicaron el artículo *Femicide: Speaking the Unspeakable*, en el que redefinieron el término *femicide*

[283] Artículo 85 de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su atención de la Ciudad de México.
[284] Artículo 86 de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su atención de la Ciudad de México.
[285] Camacho, Estefanía, "La importancia de llamarlo 'feminicidio'", *Gatopardo*, México, 5 de marzo de 2020, https://gatopardo.com/noticias-actuales/la-importancia-de-llamarlo-feminicidio-marcela-lagarde-termino/
[286] "Feminicidio", *DW Made for Minds*, México, 28 de enero de 2021. Disponible en: https://www.dw.com/es/feminicidio/t-37587154

como el asesinato de mujeres cometidos por hombres motivados por el odio, el placer o la sensación de pertenencia de una mujer; asimismo, detallaron que este hecho podía incluir actos como mutilación, violación y otras formas de terror que terminan con el asesinato de la víctima[287].

267. El feminicidio no se presenta únicamente como el acto aislado de privar de la vida a una mujer, sino que es el desenlace fatal de una secuencia de violencia impuesta a la víctima, que puede ser producida indistintamente por una persona desconocida o por una persona cercana a la víctima. Las cifras documentadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con relación a los asesinatos de personas a nivel mundial durante 2018, de los cuales el 80 por ciento corresponde a asesinatos de hombres y 20 por ciento, a asesinatos de mujeres. De ese 20 por ciento, el 80 por ciento fueron cometidos por la pareja de la víctima[288]. De lo anterior, se advierten dos circunstancias, la primera que, a nivel mundial, la mayoría de los asesinatos de mujeres son ejecutados por personas de su confianza, como lo son sus parejas, y, segundo, que probablemente las mujeres víctimas también pudieron haber sido violentadas de alguna otra manera por parte de su pareja.

268. Toda vez que el feminicidio constituye la materialización más extrema y radical de la violencia contra la mujer vinculada condición de género, es necesario que las autoridades de procuración y administración de justicia deben de valorar los elementos de prueba que permitan identificar y acreditar las hipótesis previstas como razones de género del tipo penal en comento, como puede ser la relación entre la víctima y la persona agresora, así como el contexto, por ejemplo, sobre la preexistencia de violencia[289].

269. El Observatorio de Medios de Comunicación en Materia de Perspectiva de Género y Derechos humanos en Michoacán documentó que entre 2014 y 2021, en todas las Fiscalías del país se iniciaron un millón 712 mil 522 indagatorias por golpes, quemaduras, estrangulamientos, lesiones con armas blancas o de fuego contra mujeres (un promedio de 595 investigaciones por día); sin embargo, en ese

---

[287] Caputi, Jane y Russell, Diana, *Femicide: speaking the unspeakable*, Semantic scholar, 1990. Disponible en: https://www.semanticscholar.org/paper/Femicide%3A-speaking-the-unspeakable.-Caputi-De/957deb6282fcda69a01171161855d3ebb645b8d3

[288] Santana, Alicia, *El contexto de la violencia contra las mujeres*, Animal Político, México, 23 de octubre de 2019, https://www.animalpolitico.com/factico/el-contexto-de-la-violencia-contra-las-mujeres/

[289] Amparo directo 198/2019. 28 de mayo de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Paredes Calderón. Secretario: Edwin Antony Pazol Rodríguez. NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. FEMINICIDIO. ES VÁLIDO QUE PARA LA ACREDITACIÓN DEL ELEMENTO TÍPICO "POR RAZONES DE GÉNERO", EL JUZGADOR TOME EN CUENTA EL CONTEXTO DE VIOLENCIA EN LA RELACIÓN ENTRE VÍCTIMA Y VICTIMARIO PREVIO A LA COMISIÓN DEL DELITO (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

lapso, solo 781 indagatorias se iniciaron por tentativa de feminicidio (lo que se traduce en 0.05 por ciento). Del total de indagatorias, el 68 por ciento se calificaron por violencia familiar y 32 por ciento por lesiones dolosas[290].

270. Se identifica, entonces, un problema estructural que se presenta desde la formulación de la denuncia o querella, puesto que, en atención al principio de tipicidad, que requiere la existencia de los elementos de la descripción legal del delito de que se trate, el personal ministerial que formula la calificación deja de observar los elementos objetivos y subjetivos que caracterizan el tipo penal y el de feminicidio, invisibilizando elementos como la intención de privar de la vida a la víctima, con independencia de que la violencia se presente el ámbito familiar o de pareja, omitiendo su deber de investigar con perspectiva de género y de actuar con la debida diligencia reforzada, como lo exigen los estándares en la materia.

271. La calificación jurídica del delito que hace el personal ministerial es relevante, en tanto que es el criterio base para realización de todos aquellos actos de investigación tendentes a acreditar los elementos objetivos y subjetivos del tipo penal identificado. La incorrecta calificación jurídica del tipo penal puede derivar en investigaciones carentes de perspectiva de género que obstaculicen o nieguen a las víctimas su derecho al acceso a la justicia y su derecho a una reparación integral, o incluso en dejar brechas abiertas para un nuevo ataque.

A nivel local, desde 2011[291] el feminicidio quedó tipificado en el Código Penal de la Ciudad de México en el artículo 148 bis[292].

272. Para la investigación de este delito la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el

[290] Gloria Piña para Proceso, Animal Político, Emeequis, La Lista, Ruido en la Red y CONNECTAS con el apoyo del International Center for Journalists (ICFJ) en el marco de la Iniciativa para el Periodismo de Investigación de las Américas. Observatorio de Medios de Comunicación en Materia de Perspectiva de Género y Derechos Humanos en Michoacán. Las sobrevivientes olvidadas por la justicia. Ciudad de México. 28 mayo 2021. En: https://michoacan.gob.mx/observamich/las-sobrevivientes-olvidadas-por-la-justicia/

[291] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 26 de julio de 2011.

[292] **Artículo 148 Bis**. Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se presente cualquiera de los siguientes supuestos: I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones, previas o posteriores a la privación de la vida; III. Existan datos que establezcan que se han cometido amenazas, acoso, violencia o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; IV. El cuerpo de la víctima sea expuesto, depositado o arrojado en un lugar público; o V. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a su fallecimiento. A quien cometa feminicidio se le impondrán de veinte a cincuenta años de prisión.
Si entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, y se acredita cualquiera de los supuestos establecidos en las fracciones anteriores, se impondrán de treinta a sesenta años de prisión.

Acuerdo A/017/2011 por el que se emitió el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y pericial del delito de feminicidio[293].

273. El 14 de junio de 2012, se publicó en Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 325 del Código Penal Federal, en el cual se incorporó el tipo penal de feminicidio, como aquel acto de privar de la vida a una mujer por razones de género.

274. En 2014, el Instituto de Ciencias Forenses del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal[294] publicó la Guía Técnica para la Realización de Necropsias en Casos de Feminicidio –por Acuerdo 27-30/2014–.

275. Frente al riesgo de violencia feminicida se vuelve necesario contar con herramientas que permitan identificar mecanismos de protección adecuados, no obstante, no se identifica dentro de la normatividad existente alguna metodología particular que permitan realizar la ponderación de este riesgo y que, en consecuencia, permita identificar las medidas aplicables para proteger la vida e integridad de niñas y mujeres.

VI. INVESTIGACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

276. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe número 54/01, sobre el caso de María Da Penha, retomó el criterio de la Corte Interamericana y aseveró que el concepto de plazo razonable no tiene una sencilla definición, por lo que, al revisar la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos para precisarlo, se identificó la necesidad de evaluar los siguientes elementos de razonabilidad del plazo, a saber, 1) la complejidad del asunto, 2) la actividad procesal del interesado y 3) la conducta de las autoridades[295]. Lo que hace necesario tener en cuenta las particularidades de cada caso. Ante dicha situación, la Comisión Interamericana observó que la tardanza judicial en ese caso constituye una violación al derecho a obtener un recurso rápido y efectivo, como lo establece el artículo 25 de la Convención Americana, al mismo tiempo que, tal retraso, puede derivar en una impunidad definitiva por la prescripción del delito. De esa manera, se observó la incapacidad del Estado de organizar su estructura para garantizar los derechos de la víctima[296], es decir, visibiliza las fallas estructurales de la maquinaria institucional para garantizar derechos humanos.

---

[293]Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo65949.pdf
[294] Disponible en: https://www.incifocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/GT_NECROPSIAS-FEMINICIDIO_2014-06-19.pdf
[295] Informe 54/01. Caso 12.051. María Da Penha Fernandes vs. Brasil. 16 de abril de 2001. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párrs. 38 y 39. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/women/brasil12.051.htm
[296] Informe 54/01. Caso 12.051. María Da Penha Fernandes vs. Brasil. 16 de abril de 2001. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párr. 44. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/women/brasil12.051.htm

277. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Barbosa de Souza y otros *Vs.* Brasil, reiteró que, cuando existen indicios o sospechas concretas de violencia de género, la falta de investigación por parte de las autoridades de los posibles móviles discriminatorios que tuvo un acto de violencia contra la mujer, puede constituir en sí misma una forma de discriminación basada en el género[297]. Por ello, la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de estas en el sistema de administración de justicia[298]; esta ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia[299].

278. Para el presente instrumento, de los expedientes revisados se detectaron diversas situaciones atribuidas a personal adscrito a la Fiscalía capitalina que tuvieron un impacto negativo en la investigación de los hechos y conllevaron una serie de consecuencias que impidieron garantizar los derechos humanos de las víctimas.

279. Al respecto, vale la pena referir que en varios de estos expedientes el tiempo que tomó la investigación penal fue irrazonablemente largo, aunado al hecho de la reiteración de acuerdos de archivo de la indagatoria pese a contar con datos de prueba congruentes con las denuncias de las víctimas.

280. En 3 expedientes, se verificó la fragmentación de investigaciones, mediante la generación de desgloses o el inicio de carpetas de investigación nuevas; de igual forma, se documentó la insistencia del personal ministerial para que las víctimas se limitaran a denunciar los hechos cometidos en un evento concreto, sin permitir que se proporcionara información adicional sobre antecedentes de violencia o sobre la comisión de otros delitos. Esta situación, incidió negativamente en las

[297] Cfr. Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 208, y Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras, supra, párr. 107. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

[298] Cfr. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, supra, párrs. 388 y 400, y Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr.223. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

[299] Cfr. Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala, supra, párr. 208, y Caso López Soto y otros Vs. Venezuela, párr. 223. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

determinaciones ministeriales, pues la investigación aislada de hechos de violencia contra mujeres, sin observar el contexto en que ésta se presenta ni utilizar un enfoque diferenciado que permita examinar y valorar adecuadamente las pruebas que obran en las indagatorias, ni realizar acciones para recabar pruebas adecuadas, como lo son la realización oficiosa de periciales como mecánicas de lesiones, posición víctima-victimario y criminalística de campo.

281. Es por ello que, en 8 expedientes, se identificó que el impulso procesal de la indagatoria quedó a cargo de las víctimas, mediante la formulación de promociones y la aportación de más evidencias, como lo son documentos médico legales y dictámenes periciales en psicología. Ello, a pesar de que la propia Fiscalía local ya contaba con dictámenes en psicología o certificados de estado físico, en los que se apreciaban afectaciones psicológicas y/o lesiones físicas, como ocurrió en 7 de los expedientes revisados para este instrumento.

282. De igual forma, en 7 expedientes se apreció que las entrevistas o declaraciones de las víctimas fueron valoradas por personal de la Fiscalía capitalina sin observar los estándares en la materia, situación que derivó en la emisión de acuerdos ministeriales en los que se asentaron argumentos estigmatizantes, que ponían en entredicho las manifestaciones de las víctimas y las pruebas obtenidas.

283. Como patrones de violencia institucional, en un expediente se acreditó la pérdida de la indagatoria, con todas las evidencias recabadas en la misma, perjudicando la posibilidad de la víctima de acceder a la justicia.

284. Ante la falta de actuar con debida diligencia y ante la negativa de acordar el ejercicio de la acción penal -pese a contar con elementos para ello-, en 9 expedientes se observó la comisión de nuevos actos de violencia en contra de las víctimas o personas cercanas a éstas por parte del agresor y/o familiares de éste. Esto es, a pesar de la formulación de la denuncia, la intervención de la autoridad ministerial no garantizó la prevención de nuevas agresiones. De estos casos, en 7 de ellos se detectó que las víctimas formularon nuevas denuncias, iniciándose una o más carpetas de investigación por agresiones posteriores.

285. Respecto de las investigaciones realizadas por el personal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, se verificó que, en 8 expedientes, los dictámenes periciales que les fueron practicados a las víctimas carecían de una metodología adecuada, apegada a la perspectiva de género, al enfoque diferenciado y al enfoque de derechos humanos, por lo que sus resultados no fueron favorables para aquéllas. De estos dictámenes, llaman la atención las conclusiones dirigidas a establecer que, con base en las manifestaciones hechas

por las víctimas o en sus herramientas psicoemocionales y de resiliencia para afrontar el evento, los hechos de violencia denunciados no ocurrieron, destacando el hecho que no corresponde al personal pericial de la Fiscalía determinar sobre la ocurrencia o no de un hecho posiblemente constitutivo de un delito.

286. En uno de estos expedientes, la víctima identificada es una persona que se asume defensora de derechos humanos; en 5 más, con posterioridad al inicio de los procedimientos penales por hechos posiblemente constitutivos de delitos en su contra, las víctimas comenzaron a participar en acciones de defensa de derechos humanos.

Fragmentación en las investigaciones penales

287. Es importante señalar que el artículo 6° de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México establece que la actuación de la Fiscalía debe girar en torno a los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, transparencia, inmediatez, honradez, respeto a los Derechos Humanos, accesibilidad, debida diligencia, imparcialidad, interculturalidad, perspectiva de género, igualdad sustantiva, inclusión, accesibilidad, interés superior de niñas, niños y adolescentes, diseño universal, etaria, no discriminación, el debido proceso y sustentabilidad.[300]

288. Por lo que, en el ejercicio de sus atribuciones, todas las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, para ello:

> I. Otorgará la protección más amplia y efectiva de los Derechos Humanos a las personas, para lo cual implementará, durante la investigación de los delitos y las etapas del proceso penal, los enfoques diferenciados, especializados e interseccionales.
>
> II. Operará bajo el Principio de Igualdad y Derecho a la No Discriminación, el cual será considerado en razón de la condición étnica, migratoria, de género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencia, orientación o identidad sexual, estado civil o cualquier otra condición o motivo que atente contra la dignidad

[300] Congreso de la Ciudad de México, Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf

> humana, o bien, tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
>
> III. Garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas, que debido a la desigualdad estructural enfrentan algún tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. […]
>
> IV. Se removerán progresivamente los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, para realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a su favor.[301]

289. En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la citada Ley Orgánica, *todas las disposiciones contempladas en la Ley se interpretarán, bajo el **principio pro persona**, conforme a los principios de la Constitución Federal, Constitución Local, Tratados e instrumentos Internacionales, celebrados en materia de Derechos Humanos y ratificados por el Estado Mexicano, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como por el Código Nacional*[302] y bajo el Modelo de Procuración de Justicia, cuyos componentes atienden al combate a la corrupción institucional; a la **atención centrada en los Derechos Humanos de las personas**; a la diversificación de canales de recepción de denuncias, querellas y reducción significativa de tiempos de atención; al despliegue territorial estratégico; a la segmentación de casos; al impulso de la justicia restaurativa para atender delitos de bajo impacto; a los resultados en delitos complejos; a la mejora de infraestructura y capacidades del personal; a la profesionalización de la gestión institucional, y al control interno[303].

290. En razón de lo anterior, el artículo 36 de la citada Ley prevé que el Ministerio Público tendrá, entre otras, las siguientes facultades:

> […]

[301] Art 7 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf
[302] Congreso de la Ciudad de México, Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf
[303] Art 12 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf

> II. Investigar y perseguir los delitos en el ámbito de su competencia, interviniendo en todas las etapas del procedimiento penal y realizando todas las actuaciones procesales aplicables;
> III. Dirigir la investigación de los hechos constitutivos de delito, con el deber de objetividad y debida diligencia, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia de la persona imputada, garantizando el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso;
> IV. Aplicar los protocolos de investigación que le competan;
> […]
> VII. Solicitar y efectuar actos de investigación conforme al principio de libertad probatoria, desarrollar investigaciones completas y exhaustivas, con perspectiva de género, interés superior de la niñez, enfoque especializado y diferenciado;
> VIII. Aplicar los principios y estándares nacionales e internacionales de Derechos Humanos, con enfoque diferencial y especializado, en las investigaciones y procesos penales;
> […]
> X. Garantizar la reparación integral del daño de las víctimas;
> […]
> XXXIX. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones tanto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, conforme a las normas aplicables;
> […]
> XLIII. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.[304]

291. Asimismo, deberá conducir su actuación considerando e incorporando la **perspectiva de género[305]** y la **igualdad sustantiva**[306]**,** atendiendo lo siguiente:

> I. En cuanto reciba una denuncia o querella por hechos que impliquen riesgo a la integridad física y psicoemocional hacia una mujer por violencia, dictar sucesivamente las medidas u órdenes de protección de emergencia y preventivas necesarias, confirmando su vigencia en tanto permanezcan las condiciones que las originaron;

---

[304] Congreso de la Ciudad de México, Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf
[305] Contemplada en el artículo 5°, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y entendida como la visión científica y analítica sobre las construcciones políticas, jurídicas, sociales, psicológicas y culturales que se articulan entre mujeres y hombres. Se propone eliminar las causas de opresión respecto al género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros, la igualdad de derechos y oportunidades. URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf
[306] Contemplada en el artículo 5°, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y entendida como aquella que analiza las desigualdades para construir la igualdad, bajo la premisa de que no se trata igual a desiguales. URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf.

> II. Prevenir y evitar la revictimización en el desarrollo del procedimiento penal;
>
> […]
> IV. Evitar en todo momento los prejuicios y estereotipos de género o de sumisión, así como de roles tradicionales asociados a factores sociales, culturales o laborales, como la forma de vestir, la expresión verbal o corporal, la condición socioeconómica o étnica, las preferencias sexuales o las actividades a que se dedique la mujer, sea víctima o inculpada.[307]

292. Con fundamento en lo anterior, el estudio de casos que involucren mujeres por parte de las y los operadores de justicia, como las y los Agentes del Ministerio Público, deben tomar en cuenta el contexto de desigualdad en el que viven las mujeres y apliquen las normas con perspectiva de género de conformidad con los estándares de derechos humanos nacionales e internacionales[308].

293. Pues en las investigaciones donde las víctimas sean mujeres existe un deber reforzado de investigación con la debida diligencia por la situación de vulnerabilidad y el contexto social en que se encuentran. La debida diligencia en las investigaciones se garantiza a través de procurar el objetivo que se persigue,[309]por lo que si la obtención de resultados son aislados, no se satisface el requisito de debida diligencia, porque la autoridad encargada de la investigación tiene la obligación de unir criterios y no fragmentarlos, utilizando todos los medios disponibles para llevar a cabo aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos a través de la identificación de un patrón o de un elemento común de sistematicidad[310].

294. La obligación de conducir la investigación con debida diligencia y agotar todas las líneas lógicas de indagación reviste especial relevancia en casos de violencia contra las mujeres y niñas dado que una investigación que no pondere aspectos vinculados con el contexto[311] tendrá menos posibilidades de conseguir resultados y permite cuestionar la voluntad de las autoridades de esclarecer los

[307] Art. 37 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf
[308] SCJN, AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6181/2016, Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-02/ADR-6181-2016-180208.pdf
[309] Corte IDH. Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 83, y Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 62; Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 200.
[310] CIDH. Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. Párr. 41.
[311] Cfrs. Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, paras. 216 y 237

delitos sujetos a investigación. En este sentido, el seguimiento de la línea lógica de investigación debe ser completo y exhaustivo, de lo contrario la investigación que se sigue no sería diligente, seria y efectiva[312].

295. Para tal efecto, el Ministerio Público debe observar detenidamente el espacio físico y las circunstancias que rodearon los hechos, a fin de identificar si a través de los delitos contra la mujer se pretende perpetuar y refundar los patrones culturalmente arraigados a concepciones tradicionales de identidad de género[313] , así como si existe alguna relación con otros tipos de violencia y delitos[314]. Para ello, es necesario que el Ministerio Público utilice herramientas analíticas que le permitan contextualizar los diferentes ámbitos de la sociedad en los que se generó la violencia.

296. En este orden de ideas, como se explicó anteriormente, las autoridades tienen la obligación de investigar –con perspectiva de género– todo delito contra la mujer, a fin de descartar o confirmar la existencia de razones de género en vulneración a sus derechos. Ello obliga al Ministerio Público a realizar diversos actos destinados a investigar los contextos y escenarios de violencia que rodearon la comisión del delito en estudio.

297. El exceso de formalismo en las investigaciones criminales y la falta de un análisis de contexto que llevan a la fragmentación de las mismas, debilitan el deber reforzado del Estado de garantizar a las víctimas sus derechos humanos.

298. En una investigación fragmentada, además, se vuelve por demás difícil acceder a la información relevante y se incrementa la posibilidad de pérdida de evidencias, así como se genera el desarrollo de investigaciones aisladas en que la consignación de datos de prueba en una carpeta de investigación u otra es discrecional y no permite comprender los hechos en su dimensión real y con todas sus ramificaciones.

299. Cualquier fragmentación impide obtener una visión integral de los hechos, dificulta el encuentro de los probables responsables e impone mayor carga a las víctimas, sus familiares y sus representantes y tampoco asegura un adecuado

[312] Cfrs.Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 225.
[313]Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), 2014, disponible en http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/modelo%20de%20protocolo.ashx?la=es, párr. 98
[314] Procuraduría General de Justicia del entonces Distrito Federal, "Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial del delito de feminicidio", Gaceta Oficial del Distrito Federal, 25 de octubre de 2011, Cap. V., apartado. B.II, inciso i).

acercamiento al proceso. La fragmentación aumenta también el riesgo de la pérdida de evidencia para hechos conexos y no tiene en cuenta los patrones de actuación, ni el contexto y la conexidad de los hechos cometidos, aspectos relevantes para determinar las responsabilidades y el modus operandi en cualquier investigación.

300. Es necesario precisar que, de acuerdo con la Metodología para el Análisis de las decisiones jurisdiccionales desde la Perspectiva de Género, al ser una buena práctica desarrollada por Sociedad Civil, los objetivos centrales de incorporar la perspectiva de género[315] en una investigación son:

> a. Visibilizar las funciones y características socialmente impuestas a hombres y mujeres, su creación y reproducción; y en el ámbito jurídico, explicar en qué momento las mismas se traducen en obstáculos para el ejercicio de los derechos, ya sea porque los limite, restrinja o excluya la posibilidad de hacerlos efectivos.
>
> b. Visibilizar las desigualdades que provocan las cargas de género, lo cual sucede tanto a hombres como a mujeres; aunque se haga énfasis en la protección de éstas últimas debido a que es a ellas a quienes históricamente se las han impuesto los roles de género que tienen menor valor y reconocimiento.
>
> c. Generar el reconocimiento y valor de las diferencias, no pretende la homologación de las personas, sino la protección del derecho que tienen a que sus diferencias o el cuestionamiento a las mismas, no se traduzca en una "justificación" para obstaculizar sus derechos, discriminarles y violentarles.

301. Para ello, dicha Metodología establece que será indispensable que se realice el análisis de hechos, mediante la identificación de situaciones y tipos de violencia y la contextualización de los mismos, tendiente a visibilizar condiciones de vulnerabilidad por razones de género, así como conductas que originan el conflicto y si son ocasionales o reiterados, entra otras circunstancias.

Sobre el derecho a defender derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia

302. De conformidad con lo señalado en el artículo 1º de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente

[315] EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES. Metodología para el Análisis de las decisiones jurisdiccionales desde la Perspectiva de Género. 2018, URL: http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Metodologia.pdf

reconocidos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional. Bajo esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha destacado la labor realizada por las personas defensoras de derechos humanos, considerándola "fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho"[316].

303. Lo anterior cobra relevancia cuando se observa a mujeres víctimas de violencia realizar acciones de defensa de derechos humanos; primero a favor de sus casos particulares y, posteriormente, a favor de los de otras víctimas y la situación de riesgo que puede verse reforzada por la misma labor.

304. De tal manera que, como parte del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, el Estado mexicano debe implementar las medidas que resulten necesarias para "crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades"[317].

305. Debido a que la defensa de los derechos humanos sólo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento, es deber del Estado no sólo crear las condiciones legales y formales, sino también garantizar las condiciones fácticas en las cuales los defensores de derechos humanos puedan desarrollar libremente su función[318]. De este modo, los Estados deben facilitar los medios necesarios para que las personas defensoras de derechos humanos puedan realizar libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas en ejercicio de su labor, así como generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la

[316] Organización de Estados Americanos, "Defensores de los derechos humanos en las Américas": Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas, AG/Res. 1671 (XXIX-O/99) de 7 de junio de 1999, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/ag01249s08.doc; AG/Res. 1711 (XXX-O/00) de 5 de junio de 2000, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/ag01511s07.doc y AG/Res. 2412 (XXXVIII-O/08) de 3 de junio de 2008, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/AGRES_2412.doc)

[317] ONU, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, artículo 2.

[318] Corte IDH, Caso García y Familiares Vs. Guatemala, párr. 182.

realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra[319].

306. Desde esta perspectiva, la obligación del Estado de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas se ve reforzada cuando se trata de una defensora de derechos humanos.[320] De ahí que en determinados contextos, los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar el derecho a la vida, libertad personal e integridad personal de aquellas personas que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, especialmente como consecuencia de su labor, siempre y cuando tenga conocimiento de un riesgo real e inmediato en contra de éstos y toda vez que existan posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo[321].

307. Bajo esa tesitura, desde el año 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, en el que realizó diversas recomendaciones a los Estados parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la necesidad de instrumentar medidas de prevención, protección e investigación eficaces en favor de las y los defensores que se encuentren en situaciones de riesgo o que hayan sido victimizados por su labor, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de ciertos grupos, como los líderes indígenas, comunitarios y campesinos, las mujeres y los activistas en el campo de derechos laborales, entre otros.

308. En este orden de ideas, en 2019, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, señaló que la "seguridad debe entenderse de manera integral y que abarca la seguridad física, la seguridad digital, la seguridad ambiental, la estabilidad económica, la libertad de practicar creencias culturales y religiosas y el bienestar mental y emocional de las defensoras y sus familiares y seres queridos[322].

309. Recientemente, en el Informe sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos de 2020, la actual Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de la ONU, Mary Lawlor, destacó que México

[319] ONU, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, artículo 12.2.
[320] Corte IDH, Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, Párrafo 142
[321] Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, párr. 111, y Caso Castillo González vs. Venezuela, párr. 123. Caso Luna López Vs. Honduras, párr. 123
[322] Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Situación de las defensoras de los derechos humanos, 2019.

es uno de los países donde se han producido más asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos y que, si bien, es de los países que ha implementado mecanismos de protección de defensoras y defensores de derechos humanos que habían incidido en salvaguardar la vida y la integridad de varias personas, aún quedaba mucho por mejorar, pues la respuesta a las amenazas de muerte que recibían sus beneficiarias y beneficiarios solía ser "deficiente"[323].

310. De manera específica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el sentido de que las mujeres defensoras de derechos humanos sufren obstáculos adicionales debido a su género, al ser víctimas de estigmatización o misoginia, o por el hecho de que sus denuncias no se tomen con seriedad[324] y que, además, sea común que se recurra a amenazas de violencia o a otros tipos de violencia contra mujeres[325]. Además, a los altos niveles de violencia se suman estereotipos y normas culturales que cuestionan la actuación política y social de las mujeres, que pueden manifestarse en acoso, amenazas, hostigamiento, y difamación pública, así como en otros tipos de violencia por cuestiones de género[326], incluida la violencia sexual[327].

311. Es por ello que siguiendo lo señalado por la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en 2010, los desafíos a los que se enfrentan las defensoras de derechos humanos exigen medidas y programas de protección específicos de género[328].

312. No obstante, México carece de políticas públicas efectivas e integrales de protección, pues a pesar de la existencia de los Mecanismos de Protección, persisten las campañas de difamación y criminalización por parte de personas servidoras públicas, la falta de medidas firmes para atender las causas estructurales de la violencia y la falta de investigación y sanción a los responsables contribuyen a generar y mantener un entorno hostil para la defensa de derechos[329].

---

[323] Cfr. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor, de 24 de diciembre de 2020, A/HRC/46/35, párrs. 4, 41, 44, 45 y7 84.
[324] Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia del 25 de noviembre de 2021, párr. 48.
[325] Cfr. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, de 10 de enero de 2019, A/HRC/40/60, párr. 42.
[326] Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de Naciones Unidas, "Defensoras de los Derechos Humanos", Serie de Información sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_WHRD_WEB_SP.pdf
[327] PBI México, Mujeres defensoras de derechos humanos. Disponible en: https://pbi-mexico.org/es/themes/mujeres-defensoras-de-derechos-humanos?page=2
[328] Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/HRC/16/44 (2010), párr. 103.
[329] Guevara Rosas, Erika, "Justicia Digna para las mujeres defensoras de derechos humanos en México", 15 de febrero de 2022, Amnistía Internacional. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/justicia-digna-para-las-mujeres-defensoras-de-derechos-humanos-en-mexico/

Sobre la violencia institucional y las dificultades para denunciar

313. Por otra parte, es necesario recordar que el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia abarca tanto el derecho a no ser víctimas de violencia física, económica, sexual o feminicida, sin importar que ésta se realice al interior de la familia, en el ámbito laboral o escolar, ni tampoco como una práctica de violencia institucional[330].

314. La violencia institucional es parte de la violencia por razón de género, pues ésta se materializa a través de actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia[331].

315. En ese tenor, la consideración de estereotipos de género en la actuación de los operadores del derecho toma un papel relevante, ya que son el reflejo de creencias populares sobre las actividades, los roles, los rasgos y los atributos que caracterizan y distinguen a hombres de mujeres y viceversa; y que en particular se relacionan con las características sociales y culturalmente asignadas a hombres y mujeres, a partir de las diferencias físicas basadas en el sexo. Las mujeres resultan mayormente afectadas por dichas creencias, pues históricamente la sociedad les ha asignado roles secundarios, socialmente menos valorados y jerárquicamente inferiores[332].

---

[330] La Constitución Política de la Ciudad de México en sus artículos 6° apartados B, D, E, H, 11 apartado B, punto 2 y C, reconoce el derecho de todas las personas a que su integridad física y psicológica sea respetada, así como a tener una vida libre de violencia; en la misma tónica, se reconoce el derecho de las personas a poder decidir sobre su sexualidad y con quién compartirla, así como a ejercerla sin coerción o violencia; por otra parte, la constitución local establece la obligación de las autoridades de la Ciudad de México de garantizar a las mujeres una vida libre de todo tipo de violencia o discriminación en razón de género; además del deber actuar con la debida diligencia para prevenir tales violaciones a los derechos humanos, tomando en cuenta la situación y condiciones específicas de las mujeres, así como de adoptar todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

[331] Tesis aislada XXVII.1o.3 C (10a.), en materia constitucional de la Décima Época, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV, página: 3498, bajo el rubro VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA LA MUJER. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS U OMISIONES EN LOS PROCESOS JURISDICCIONALES DEL ORDEN FAMILIAR, DONDE AQUÉLLA SE ESTIMA CONFIGURADA, ES NECESARIO QUE SE ADVIERTA EN SU EJECUCIÓN LA INTENCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE DISCRIMINAR O QUE TENGA COMO FIN DILATAR, OBSTACULIZAR O IMPEDIR EL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONA CON AQUELLA CALIDAD.

[332] Delgado Ballesteros, Gabriela y Bustos Romero, Olga, *Ni tan fuertes ni tan frágiles. Resultados de un estudio sobre estereotipos y sexismo en mensajes publicitarios de televisión y educación a distancia*, Secretaría de Gobernación, México, 1998, pág. 49.

316. Por ello, la creación y el uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer; éstas condiciones se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas a través del razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales[333]. Los prejuicios personales y los estereotipos de género afectan la objetividad de las personas servidoras públicas encargadas de investigar las denuncias, ya que influyen en su predisposición para determinar si ocurrió o no un hecho de violencia, en la credibilidad de los testigos y de la propia víctima; es por lo que los estereotipos "distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos", lo que a su vez a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia y a la revictimización de las denunciantes[334].

317. En el ámbito de la impartición y administración de justicia es fundamental la identificación de estereotipos para asegurar la plena garantía y protección de los derechos humanos de hombres y, especialmente, de mujeres. Para ello, de acuerdo con Rebeca Cook y Simone Cusak, existen algunos parámetros básicos para identificar cuando un estereotipo opera para violentar los derechos humanos de una persona. De acuerdo con dicho parámetro, una perspectiva estereotipada de una persona tendrá carácter discriminatorio cuando niegue un derecho o beneficio, cuando imponga una carga y cuando vulnere la dignidad de la persona o la margine[335].

318. En ese sentido, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (o Convención de Belem do Parà) establecen obligaciones puntales respecto de la modificación de los estereotipos de género, los cuales constituyen uno de los principales pilares de la desigualdad entre mujeres y hombres. El artículo 5 de la CEDAW, relativo a las obligaciones de los Estados Parte de tomar medidas apropiadas para "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres".

---

[333] Cfr. Mutatis mutandis, Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, supra, párr. 401. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

[334] Cfr. Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2017. Serie C No. 339, párr. 173, y Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador, supra, párr. 189. Ver, en el mismo sentido, ONU, Comité de la CEDAW, Recomendación General No 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, supra, párr. 26. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

[335] Íbidem, pág. 85.

319. No obstante lo anterior, en la situación actual y práctica del derecho, los procedimientos y demás reglas que norman los mecanismos de justicia ante los que se enfrentan las mujeres las vuelve a colocar en una situación de vulnerabilidad que las mismas leyes no permiten revocar, por lo que es indispensable incorporar una perspectiva de género en aquellos procedimientos de investigación y judiciales que involucren a las mujeres, situación que no siempre se percibe durante la integración de las indagatorias, puesto que, en muchas ocasiones, desde el momento de formular una denuncia, las víctimas se ven sometidas a comentarios o tratos que prejuzgan sobre su responsabilidad en el ilícito que se hace del conocimiento de la autoridad, ya sea minimizando el evento, argumentando que son "problemas de pareja" o que la víctima lo provocó[336], entre otras valoraciones.

320. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los estereotipos de género nocivos o perjudiciales son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y se deben tomar medidas para erradicarlos de los ámbitos en los que se presenten[337].

321. En muchos de los casos que han sido estudiados por esta Comisión de Derechos Humanos a partir del trabajo de la Cuarta Visitaduría General –en especial aquéllos iniciados con posterioridad a la emisión, notificación y aceptación de las Recomendaciones 06/2019, 07/2019, 08/2019 y 09/2019–, esas apreciaciones siguen quedado documentadas en registros de actos de investigación, en acuerdos ministeriales y en dictámenes psicológicos elaborados por personal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Por lo que, pese a los esfuerzos hechos por esta Comisión –transmitidos mediante diversos instrumentos recomendatorios–, la violencia institucional al interior de la citada Fiscalía persiste como un problema estructural.

322. Por ello, la introducción de la perspectiva de género en el análisis jurídico pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para lograr el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las mujeres; de no hacerse, se podría condicionar el goce y ejercicio de sus derechos humanos e invisibilizar su situación particular.

323. Ejemplo de lo anterior se puede ver en los patrones de violencia institucional que se observaron de diversas formas y manifestaciones en los expedientes de queja que forman parte de este documento, tal es el caso de una víctima de

[336] Boletín UNAM-DGCS-930. Ciudad Universitaria. 11:00 hs. 2 de noviembre de 2021. Impartir justicia sin basarse en estereotipos. Dirección General de Comunicación Social. UNAM. Disponible en: https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2021_930.html

[337][337] Cfr. Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala, supra, párr. 183. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

violencia quien después de formular su denuncia, el personal ministerial se negó a proporcionarle un pase para el área de urgencias de alguno de los hospitales de la Red de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México.

324. En otro, se desprende que, después de la denuncia de la mujer, ella pasó varios meses acudiendo a la Agencia del Ministerio Público donde estaba radicada su indagatoria, pero las personas servidoras públicas constantemente le cuestionaban el hecho de que había tardado mucho tiempo en dar seguimiento a dicha investigación, no se le informaba sobre el contenido y avances de la misma.

Herramientas de investigación frente a la violencia de género

325. En el caso concreto de la violencia ejercida contra las mujeres, instancias como la Organización Mundial de la Salud han señalado que se trata del "uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones"[338].

326. Tal como se ha señalado previamente la violencia puede manifestarse en diversas formas y espacios de la sociedad, y ha sido utilizada, principalmente, con la finalidad de subordinar a ciertos grupos. En ese sentido, los estudios de género han explicado cómo las diferencias biológicas entre hombres y mujeres han derivado en un modelo tradicional binario (que considera únicamente lo masculino y lo femenino), que ha determinado pautas de comportamiento esperados, asignándoles poderes desiguales y justificando la relación de dominio-opresión como algo natural[339], avalado por el sistema heteronormativo, en el que espacio público pertenece a los hombres y el espacio privado, a las mujeres, destacando el hecho de que el espacio público es considerado como de prestigio y poder, en contraposición al privado[340], en el cual se ejercen funciones menos valoradas socialmente, como el cuidado, la limpieza, etc. Por lo tanto, la violencia de género es producto de la desigualdad entre ambos sexos y se ha perpetuado histórica, social y culturalmente como un mecanismo aceptado para mantener esta relación de dominación sobre las mujeres, visibilizándose mediante el uso de la fuerza y el abuso del poder.

[338] Organización Panamericana de la Salud, Informe mundial sobre la violencia y la salud. Resumen, Washington, D. C., ops, 2002, disponible en https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
[339] Pierre Bourdieu, La dominación masculina, Barcelona, Anagrama, 1998.
[340] Hannah Arendt, La condición humana, Paidos, Barcelona, 2005, p. 243.

327. De acuerdo con Pierre Bourdieu, la división sexual del trabajo busca justificar las desigualdades sociales con diferencias biológicas propias del sexo -o que se expresan mediante el género-; por ello, considera que la organización social de lo biológico es el fundamento de la opresión de las mujeres, dentro de un marco en el que lo masculino y lo heterosexual se presenta como algo "valioso" y superior a lo femenino[341]. Ese discurso biologicista y ese tipo de dinámicas sociales fomenta la aparición del sexismo (entendido como la discriminación con base en el sexo de la persona), así como de los estereotipos de género (como pautas de lo que puede hacer una persona en función del género que expresa).

328. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), en su Recomendación General número 19 y posteriormente la 35 estableció que la violencia contra las mujeres es aquélla basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada; la cual incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. Toda vez que la violencia contra las mujeres impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre es considerada una forma de discriminación.

329. Las manifestaciones de las agresiones pueden incluir violencia física, sexual, psicológica, patrimonial o económica, y puede causar lesiones corporales, afectaciones psíquicas o emocionales, o perjuicios económicos. También se ha documentado que pueden existir malos tratos psíquicos, como la intimidación y la humillación, y comportamientos controladores, como aislar a una persona de su familia y amigos o restringir su acceso a la información y la asistencia[342].

330. Los hechos que desencadenan la violencia por parte de los agresores, según las valoraciones de la OMS pueden entenderse dentro de las desigualdades entre hombres y mujeres, rigidez en los roles de los géneros, normas culturales que respaldan el derecho del hombre a violentar a la mujer y la impunidad de estos comportamientos[343].

---

[341] Pierre Bourdieu, La dominación masculina, Barcelona, Anagrama, 1998.

[342] Gonzales de Olarte E, Gavilano Llosa P. Does poverty cause domestic violence? Some answers from Lima. En: Morrison AR, Biehl ML, eds. *Too close to home: domestic violence in the Americas*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999:35–49. Martin SL et al. Domestic violence in northern India. *American Journal of Epidemiology*, 1999, 150: 417–426. Como aparece en: *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002.

[343] Counts DA, Brown J, Campbell J. Sanctions and sanctuary: cultural perspectives on the beating of wives. Boulder, CO,Westview Press, 1992. Levinson D. Violence in cross-cultural perspective. Thousand Oaks, CA, Sage, 1989. Como aparece en: *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud. Op. Cit.

331. En esa tesitura, la violencia contra la mujer obstaculiza y anula el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres y refuerza el dominio y control por parte de los hombres, al tiempo que respalda normas (y conductas) discriminatorias en materia de género y mantiene desigualdades sistémicas entre los hombres y las mujeres, mismas que son perpetuadas y que implica la continuación de violencia por razón de género[344].

332. Si bien, la violencia de género no es una problemática nueva, ésta implica conductas que en fechas recientes eran socialmente aceptadas y poco conocidas por ocurrir en el espacio privado, y en los últimos años, especialmente a partir de distintos movimientos sociales a partir de 2019[345], se ha visibilizado con mayor amplitud la violencia de género como una distribución desigual del poder y las relaciones asimétricas que se establecen entre hombres y mujeres, para quienes hay un mayor factor de riesgo o vulnerabilidad por el solo hecho de ser mujer [346].

333. Ante ese escenario y derivado de la petición de organizaciones de la sociedad civil para emitir la declaratoria de alerta de violencia de género para la Ciudad de México, el 28 de mayo de 2019, el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género presentó a la Secretaría de Gobernación su dictamen, por el cual detalló las acciones relevantes realizadas por

---

[344] Párr. 14.

[345] *"(…) Bajo las consignas #NoMeCuidanMeViolan, varios colectivos y organizaciones feministas convocaron a protestar contra la violencia de género y los feminicidios [para marchar el 16 de agosto de 2019].*
Las organizadoras de las manifestaciones pidieron llevar diamantina rosa, como símbolo de protesta, luego de que en el evento del pasado lunes [12 de agosto de 2019] , jóvenes le lanzaron un puñado de brillo[diamantina rosa] al secretario de Seguridad Ciudadana (SCC), Jesús Orta, tras darse a conocer que cuatro policías presuntamente violaron a una menor de edad en la alcaldía de Azcapotzalco.
En la Ciudad de México, ciudadanas se concentraron en la Glorieta de los Insurgentes, en la colonia Juárez, alcaldía Cuauhtémoc, donde mandaron un mensaje a la jefa de gobierno, Claudia Sheinbaum, así como a la procuradora capitalina, Ernestina Godoy, y al secretario Jesús Orta, en el cual reprobaron las filtraciones de las investigaciones en las cuales elementos de seguridad presuntamente violaron a mujeres (…)"
Véase: Aquino, Eréndira. Mujeres marchan contra violencia de género en CDMX; Sheinbaum acusa provocación de un grupo de manifestantes. 12 de agosto de 2019. Animal Político. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/08/nomecuidanmeviolan-mujeres-protestan-estados-violencia-feminicidios/
"(…)Mujeres protestaron este viernes en la Ciudad de México en respuesta a la postura del gobierno capitalino que calificó como "provocación" la manifestación convocada el 12 de agosto pasado, cuando un grupo rompió cristales de la Procuraduría General de Justicia e irrumpió en las instalaciones.
En la protesta de este viernes también se registraron disturbios, se provocó un incendio en una estación de policía y un grupo de manifestantes realizó pintas en estaciones del Metrobús y en las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Durante la jornada, un hombre atacó a un periodista durante una transmisión en vivo.(…)"
Véase: Aquino, Eréndira. Diamantada CDMX: Exigen castigo a policías violadores y una disculpa por la violencia histórica contra mujeres. 17 de agosto de 2019. Animal Político. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/08/diamantada-cdmx-protesta-mujeres/
Véase: Méndez Fabiola y Damián Mendoza, 2019, el año del #MeToo en México, 11 de diciembre de 2019, UNAM Global, Universidad Nacional Autónoma de México, https://unamglobal.unam.mx/2019-el-ano-del-metoo-en-mexico/. Disponible en: https://unamglobal.unam.mx/2019-el-ano-del-metoo-en-mexico/

[346] Rico, María Nieves Autor(es) Institucional(es): UN. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Fecha de publicación: 1996-07 Serie: Serie Mujer y Desarrollo. No. 16, p. 8. Símbolo ONU: LC/L.95. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

el Gobierno de la Ciudad de México entre diciembre de 2018 y mayo de 2019. Días después, el 07 de junio de 2019, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) emitió su resolución respecto de la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México, en la que consideró que no se actualizaban los elementos suficientes para declarar procedente la Alerta; no obstante, formuló una lista de diecisiete medidas específicas para impulsar políticas públicas que permitiera enfrentar la violencia contra las mujeres resolvió no declararla, entre las cuales destacan la siguientes[347]:

- La aplicación efectiva de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres.

- El fortalecimiento de la emisión, seguimiento, evaluación de riesgo y registro de medidas de prevención y órdenes de protección involucrando a los cuerpos de policía de proximidad, a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, a los Centros de Justicia y al Poder Judicial de la Ciudad de México, a partir de la coordinación institucional.

- La creación de módulos de atención inmediata para mujeres en situación de violencia en la Ciudad de México, mismos que deberán brindar una atención multidisciplinaria (que involucre a abogadas, psicólogas, médicas, trabajadoras sociales y elementos de seguridad) y contar con el respectivo protocolo de actuación de las personas servidoras públicas encargadas de brindar los servicios.

- La creación y el fortalecimiento de agrupaciones estatales y en las Alcaldías, especializadas en seguridad pública, así como células de reacción inmediata en las Alcaldías; destacando el hecho de que dichas agrupaciones deberán integrarse multidisciplinariamente, actuar coordinadamente entre ellas, contar con personal capacitado para llevar a cabo sus funciones con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, así como con enfoque diferencial y especializado.

- La creación de un registro que sistematice los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya, entre otros datos, los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño; dicho registro deberá integrarse a la estadística criminal y victima para la definición de políticas públicas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia.

[347] Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México, 07 de junio de 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467820/Resoluci_n_7_junio_2019.pdf

- Definir los mecanismos de supervisión y sanción a personas servidoras públicas que actúen en violación del orden jurídico aplicable en materia de violencia de género; de igual forma, el Gobierno de la Ciudad de México deberá dar continuidad a los procesos iniciados por posibles omisiones de dichas personas servidoras públicas en la integración de carpetas de investigación de conformidad con el artículo 26, fracción III, inciso b, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia.

- Realizar un diagnóstico de las capacidades institucionales en el ámbito de los servicios periciales y médico forenses, dirigido a identificar las carencias en la investigación médico forense y procurar su fortalecimiento, así como permitir la investigación objetiva e imparcial de los delitos que se cometen contra las mujeres, que incida en erradicar la impunidad en esos casos.

- Fortalecer los servicios prestados por la Defensoría de Oficio y Asesoría Jurídica en materia de violencia contra las mujeres y niñas en la Ciudad de México, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia y la debida defensa de las mujeres y las niñas víctimas de violencia de género.

- El fortalecimiento (humano, material y tecnológico) de la ahora Fiscalía de Investigación del Delito de Feminicidio y de la ahora Fiscalía de Investigación del Delito de Violencia Familiar, ambas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

334. Pese a lo anterior, el 21 de noviembre de 2019, se decretó en la Ciudad de México la alerta por violencia en contra de las mujeres[348].

335. La Organización Mundial de la Salud ha identificado que la violencia contra la pareja se produce en todos los países, en todas las culturas y en todos los niveles sociales sin excepción, aunque algunas poblaciones corren mayor riesgo que otras. En este grupo se encuentran las personas con un menor nivel de ingresos[349]. Este

[348] Gobierno de la Ciudad de México. Jefatura de Gobierno, "Decreta Gobierno de la Ciudad de México la Alerta por violencia en contra de las mujeres", 21 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/decreta-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-la-alerta-por-violencia-en-contra-de-las-mujeres

[349] Gonzales de Olarte E, Gavilano Llosa P. Does poverty cause domestic violence? Some answers from Lima. En: Morrison AR, Biehl ML, eds. *Too close to home: domestic violence in the Americas*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999:35–49. Martin SL et al. Domestic violence in northern India. *American Journal of Epidemiology*, 1999, 150: 417–426. Como aparece en: *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002.

es el caso de muchas mujeres frente a la *feminización de la pobreza*[350], como se conoce al fenómeno multidimensional relacionado con el crecimiento de los índices de pobreza de las mujeres por encima de los de los hombres desde una perspectiva dinámica. Va mucho más allá de la problemática específica de los hogares monomarentales o de mujeres solas, como consecuencia de la privación de las capacidades básicas y desigualdades de género, por lo que no se soluciona con la inserción de las mujeres en el mercado laboral, sino a partir de la necesidad de realizar un cambio profundo de las estructuras básicas de funcionamiento del actual sistema socioeconómico, entre las que están integradas las relaciones de poder patriarcales[351].

336. La exclusión social está relacionada con muchos de los problemas generados por actividades delictivas y hechos de violencia –que no han podido ser erradicados–, por lo que se convierte en una violencia estructural y cultural que afecta en la realización individual de las personas. Esta violencia "afecta desproporcionadamente a los miembros más vulnerables de la sociedad, tales como las mujeres, [las personas] jóvenes y las minorías étnicas"[352].

337. Sumado a lo anterior, cabe señalar que factores como la pobreza, misma que no es solo una cuestión económica sino la conjugación de la falta de ingresos, capacidades básicas para vivir con dignidad y una privación continua o crónica para acceder a recursos, opciones, seguridad y el poder de hacer exigibles derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales[353], impactan de manera diferenciada a las mujeres y niñas. En este contexto, "la falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo,

[350] Tendencia a que aumente progresivamente la representación desproporcionada de las mujeres entre las personas en situación de pobreza a causa de un sesgo de género que influye en roles e incidencia en la sociedad, y exposición a factores de riesgo tales como inseguridad, precariedad y vulnerabilidad como consecuencia de desigualdades históricas y estructurales. Véase al respecto: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre desarrollo humano 1995. Nueva York, EUA. 1995. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1995_es_completo_nostats.pdf
Clara Murguialday. Feminización de la pobreza. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/99
Véase también: Sen, Amartya. (1990), "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I. (ed.), Persistent Inequalities. Women and World Development, University Press, Oxford. http://cscs.res.in/dataarchive/textfiles/textfile.2008-08-28.0791274177/file

[351] Cfr. Paloma Bonfil Sánchez, Vania Salles compiladoras, México 1998. "Mujeres pobres salud y trabajo". Declaración y plataforma de acción de Beijing 2005 Comisión Confederal contra la precariedad Feminización de la Pobreza, Mujeres y recursos económicos. Informe: Amaia Pérez Orozco

[352] Desigualdad e inclusión social en las Américas. OEA, 2ª edición. OEA/Ser.D/XV.11. Pág. 118-119. "Violencia, delito y exclusión social", Adam Black y Paulina Duarte. Disponible en: https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf

[353] Véase: ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" E/C.12/2001/10. 10 de mayo de 2001, párr.7, 8. Disponible en: https://undocs.org/es/E/C.12/2001/10
Véase también: Consejo de Derechos Humanos. Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta. A/ HRC/7/15, 28 de febrero de 2008, párr. 13. Disponible en: https://undocs.org/es/A/HRC/7/15

comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible"[354].

338. En términos del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), el INEGI documentó en el Panorama Nacional sobre la Situación de la Violencia contra las Mujeres[355] que de las 2 millones 554 mil 647 viviendas registradas en la Ciudad de México, 38.5 por ciento se encuentran en una situación vulnerable por concurrir distintas circunstancias: haber tres o más dependientes por perceptor de ingresos, que la escolaridad de los perceptores de ingresos sea menor a 10 años, o que no haya perceptores de ingresos.

> [A nivel nacional] existen diferencias entre las viviendas donde hay mujeres residentes y donde no las hay. En 8.3% (2.7 millones) de las viviendas particulares del país, no reside ninguna mujer de 15 años y más, y el 61.7% de ellas no cubren sus necesidades básicas, mientras que aquéllas donde reside al menos una mujer de 15 años y más, el 76.5% presenta al menos una necesidad básica insatisfecha (23.1 millones de viviendas).
>
> Al comparar la situación de las viviendas y de las personas, donde vive al menos una mujer de 15 años y más, frente a aquellas donde no las hay, se observan diferencias notables, principalmente, en el acceso a condiciones básicas de la vivienda (materiales de construcción y hacinamiento), la proporción de viviendas en condiciones vulnerables es cuatro veces mayor donde hay mujeres que donde no las hay; y en el acceso a la educación, la proporción de viviendas donde sus residentes no tienen o no han tenido acceso a la educación es 30.0% mayor en las viviendas donde residen mujeres de 15 años y más […].[356]

339. La independencia económica de las mujeres es un factor que incide en que cuenten con las posibilidades de salir de situaciones o entornos de violencia, al respecto el Panorama Nacional sobre la Situación de la Violencia contra las Mujeres

---

[354] "La precariedad es la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias el asumir sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales. La inseguridad producida por esta precariedad puede ser más o menos extensa y tener consecuencias más o menos graves y definitivas. Conduce frecuentemente a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible."
ONU. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy. E/CN.4/ Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996.Pág. 58. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/130/29/PDF/G9613029.pdf?OpenElement

[355] INEGI. Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. 2020. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf

[356] INEGI. Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. 2020. Pág. 11. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf

indica que el 71.8 por ciento (33 millones 377 mil 800) no cuentan con bienes ni propiedades; además, el 55 por ciento (25 millones 534 mil 507) de la población de mujeres de 15 años y más no cuenta con recursos propios. De ellas, el 35.4 por ciento (16 millones 446 mil 160) no cuenta con ningún tipo de recursos, mientras que el 45 por ciento (20 millones 967 mil 233) cuenta con recursos propios o con recursos propios más recursos de otras fuentes como apoyos gubernamentales, ayuda de familiares o de becas para ella o para sus hijos o hijas[357].

> […] aun cuando las mujeres obtienen recursos ya sea por su trabajo, rentas, becas o programas del gobierno lo cual como ya habíamos mencionado les podría brindar una autonomía económica, al preguntarles si cuentan con dinero que puedan utilizar como ellas quieran se observa que hay un porcentaje de mujeres que declararon que no. Del total de mujeres que cuentan con dinero por ingresos propios el 40.7% no lo puede utilizar como ella quiera, mientras que de las mujeres que disponen de recursos por ayuda de familiares o ayuda de familiares y otras fuentes (2 millones 441 mil 712 mujeres) la proporción de mujeres que no dispone de dinero para utilizar como ella quiera aumenta a poco más de la mitad (53.3%). Las cifras también revelan que de las mujeres que no disponen de ningún tipo de recursos, poco más de dos terceras partes (67.3) no cuenta con dinero para utilizar como desee[358] […]

340. Los datos del INEGI refieren que el 47.5 por ciento de las mujeres forma parte de un hogar donde al menos uno de los integrantes cuenta con algún bien o propiedad, pero ella no es dueña de nada[359].

341. Para identificar los impactos que las violaciones a derechos humanos, no basta indicar que las personas presentan una condición de vulnerabilidad que puede volverlas víctimas de discriminación o violencia, sino también se tendrán que considerar los contextos específicos y las diferencias de las personas, como son edad, sexo, ocupación, así como condiciones de vulnerabilidad psicosocial que existen en relación a los vínculos sociales que se hayan establecido y las condiciones de discriminación múltiple[360] y sistémica a las que estén expuestas.

---

[357] INEGI. Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. 2020. Pág. 18. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf
[358] INEGI. Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. 2020. Pág. 18. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf
[359] INEGI. Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres. México. 2020. Pág. 19. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197124.pdf
[360] De acuerdo al Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras 2012-2013, señala que la discriminación múltiple, es el conjunto de condiciones, rasgos y factores que, relacionados entre sí, propician la generación de una situación de discriminación particular. De manera más puntual, en este tipo de discriminación intervienen diversos factores de desigualdad que potencializan la realización de actos discriminatorios.

342. Una de las herramientas más importantes para el análisis de la violencia contra las mujeres son los peritajes en materia de psicología, que son capaces de dar una visión más amplia de la problemática y las relaciones de poder y subordinación entre la víctima y el victimario. Las mujeres víctimas de violencia normalmente han enfrentado descrédito y condiciones físicas y emocionales muy duras antes de llegar con las autoridades, las cuales no cuentan con herramientas adecuadas para brindar acompañamiento y orientación de manera empática, respetuosa y profesional, hacen preguntas intimidantes, innecesarias o estereotipadas que vulneran a la víctima de violencia o directamente cuestionan su historia o sus motivos para iniciar la denuncia.

343. Para las mujeres víctimas de violencia hay una doble victimización –institucional y social– que las obliga a ocultar el dolor y la vergüenza. Los efectos traumáticos perduran en el tiempo y para muchas víctimas no es sencillo encontrar apoyo en sus familias, parejas, o el personal de apoyo psicológico asignado por las autoridades, por lo que la víctima termina por dejar de hablar de la agresión. La búsqueda de justicia, que inicia con un proceso de denuncia que puede ser largo y doloroso, es una de las formas en que la víctima de violencia puede empezar a recuperar el equilibrio de su vida mediante la capacidad potencialmente reparadora y preventiva de la condena; no obstante, para que su caso se judicialice es necesario contar, además con la entrevista ministerial y psicológica. Debido a la naturaleza oculta de este tipo de violencia, las autoridades investigadoras deben dar un especial peso a una valoración psicológica con pruebas consideradas a partir del perfil de la víctima y una explicación metodológica clara de por qué se utilizan, qué valoran y cómo se interpretan los resultados; que considere escalas para valorar y concatenar la existencia de ansiedad, estrés agudo y depresión, y que tenga presente el trauma y los mecanismos de afrontamiento.

344. El proceso de entrevista en sí mismo puede ser revictimizante, por lo que desde este Organismo se ha recomendado la realización de una entrevista semiestructurada única, pero exhaustiva y realizada por personal especializado, a partir de la cual se cuente con elementos suficientes para hacer la evaluación y orientar la investigación. Es el caso que esta Comisión ha observado que en casos en que hubo falta de debida diligencia estos se caracterizaron por la presencia de omisiones de las autoridades ministeriales en las primeras diligencias de investigación, tales como la toma de la primera declaración, la negativa a brindar atención médica inmediata o el retraso para recibir atención médica y la falta de contención psicológica al momento de presentar la denuncia.

345. Por otro lado, en las investigaciones de violencia sexual en donde la única testigo del hecho es la víctima y no se cuenta con material genético o lesiones evidentes, se encontró un patrón dentro de las investigaciones penales que deja entrever que el personal ministerial se enfoca en realizar un *check list* de datos de prueba, limitándose a los siguientes actos de investigación: entrevista de la víctima, informe de Policía de Investigación, peritaje sobre afectaciones psicológicas y peritaje médico. En ese tenor, en relación con el deber de debida diligencia, se identificó que en las investigaciones de abuso sexual, acoso sexual y violaciones en las que no existe prueba física visible por el tiempo transcurrido o la forma de la violación, se tiende a determinar el archivo temporal de la carpeta de investigación pese a que se cuenta con el testimonio de la víctima, el peritaje psicológico que concluye afectaciones psicológicas y el nombre de la presunta persona responsable.

346. En delitos de violencia sexual se observó una práctica común por parte de la Fiscalía de Investigación de Delitos Sexuales de la Fiscalía capitalina de determinar el archivo temporal de las carpetas de investigación, a pesar de la ausencia de actos de investigación destinados a comprender el contexto de la víctima, a ampliar la información disponible sobre antecedentes y, en general, otros actos tendientes a allegarse de datos o indicios relevantes para acreditar el hecho y la responsabilidad penal; de igual forma, llama la atención la omisión de resguardar y preservar el lugar de los hechos y otros indicios.

347. Asimismo, se apreció que el personal ministerial exige que la víctima tenga una memoria exacta de la agresión y, ante la mínima inconsistencia, se suele descartar por completo el testimonio de la víctima, pese a la existencia de otros datos de prueba favorables para la investigación, como el hallazgo de lesiones físicas, afectaciones psicoemocionales o rastros de ADN del agresor, por ejemplo. El descarte de pruebas por parte de la autoridad ministerial atiende también a la falta de comprensión de los efectos en procesos cognitivos que se presentan en las víctimas de experiencias traumáticas, como la memoria, el aprendizaje, la percepción, etc.

348. Los casos de violencia familiar adolecen de protocolos especializados y diferenciados que inciden en que el órgano investigador no atienda las necesidades específicas de cada una de las víctimas. En los casos en los que las víctimas son mujeres es preciso enfatizar la importancia de una investigación con perspectiva de género, ya que este delito puede ser la antesala de una violencia mucho más atroz que derive en el feminicidio de la víctima de violencia. Al igual que en los casos de violencia sexual, del análisis realizado por esta Comisión se desprendió la falta de exhaustividad en investigar el contexto de la víctima, el perfil del sujeto activo y del

sujeto pasivo, así como los patrones sistemáticos culturales y sociales en los que están inmersos. En los casos en que puede suponerse una tentativa de feminicidio, esta Comisión encontró una falta de homogeneización en la calificación del delito desde que se inicia la indagatoria, pues, pese a la gravedad del ataque o a los elementos sobre la intencionalidad de atentar en contra de la vida de la víctima, se califica la carpeta de investigación por el delito de violencia familiar, en lugar de por el delito de feminicidio en grado de tentativa, lo que termina por afectar la investigación ante el sesgo en la visión de la persona investigadora, la utilización de un estándar probatorio menor y la minimización de los actos de violencia, y, por ende, afecta el derecho de acceso a la justicia, en tanto que podría obtenerse una sentencia insuficiente frente a hechos de especial gravedad.

Investigación sin perspectiva de género ni análisis de contexto·

349. Lo anteriormente mencionado, permite identificar la necesidad de que la perspectiva de género sea una herramienta metodológica a implementarse a lo largo del proceso penal, cuando las probables víctimas del delito sean mujeres a través de su transversalización. La transversalización de la perspectiva de género se definió por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas como:

> El proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles.
>
> Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad[361].

350. Lo que se busca a través de la transversalización es que en todos y cada uno de los niveles o áreas –especialmente– gubernamentales se instrumenten partiendo del conocimiento y reconocimiento de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, con miras a su erradicación.

351. Aunado a lo anterior, por cuanto hace a la protección de los derechos humanos, la Constitución Política de la Ciudad de México –en su artículo 4º– establece el denominado parámetro de regularidad constitucional local, conformado

[361] Organización Internacional del Trabajo, Definición de la transversalización de la perspectiva de género, Instrumentos para la Igualdad de Género, sin fecha. Disponible en: https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm

por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Constitución local y en las normas generales y locales.

352. El principio de la progresividad de los derechos humanos contenido en la Constitución Política de la Ciudad de México se concatena con lo dispuesto en su artículo 4, apartado B, numeral 4, que a la letra dice "en la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, […] la interculturalidad, la etaria […]"[362]. Asimismo, el artículo 11 de dicho ordenamiento establece que, a fin de garantizar la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, la autoridades de la Ciudad de México deberán adoptar las medidas necesarias para para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, y eliminar las barreras que impiden su plena realización. Entre dichas medidas señala la promoción de medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial, atendiendo las causas multifactoriales de la discriminación.

353. En concreto, en el artículo 4 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México –de observancia general en la Ciudad de México– se prevé como principio rector, entre otros, la transversalidad de la perspectiva de género.

354. El entendimiento sesgado en términos binarios de género y cruzados por la heteronormatividad develan como necesaria la aplicación de técnicas de interpretación que permitan la identificación de estereotipos, prejuicios, prácticas y roles de género en el actuar institucional. La perspectiva de género amplía este entendimiento al detallar los tratamientos desiguales injustificados entre los géneros en un contexto determinado.

355. En el Amparo en Revisión 1284/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirma que "la perspectiva de género permite visibilizar la asignación social diferenciada de roles y tareas en virtud de la atribución binaria de la identidad sexual; revela las diferencias en oportunidades y derechos que siguen a esta atribución; evidencia las relaciones de poder originadas en estas diferencias, y demuestra cómo la conjunción de estos niveles genera un contexto de opresión

[362] Constitución Política de la CDMX, Art. 4 apartado B, numeral 4.

sistemática que margina a las mujeres –y a otros colectivos de la diversidad sexual– cultural, social, económica y políticamente", siendo una expresión indubitable de esta opresión la violencia basada en el género[363].

356. En razón de lo anterior, resulta fundamental entender que la perspectiva es una "[v]*isión crítica, explicativa, analítica y alternativa que aborda las relaciones entre los géneros y que permite enfocar y comprender las desigualdades construidas socialmente entre mujeres y hombres, y establece acciones gubernamentales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres*"[364] y es una metodología que sirve para analizar los roles que se desempeñan o que se espera que desempeñen hombres y mujeres en contextos tanto políticos, como sociales y culturales a partir del cual es posible la identificación y la corrección de la discriminación que la estereotipación genera, especialmente en normas, políticas y prácticas institucionales[365].

357. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estipulado en su jurisprudencia que la investigación penal debe incluir una perspectiva de género y debe realizarse por funcionarios capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género[366]. Por ello, ha señalado que, ante un acto de violencia contra una mujer, resulta especialmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia; mientras que es deber de la sociedad rechazar la violencia contra las mujeres y son obligaciones del Estado la de erradicar dicha violencia y brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección[367].

358. La omisión de investigar con perspectiva de género por la autoridad competente conlleva el riesgo de omitir líneas de investigación tendentes a descartar o confirmar si la persona ha sido víctima de algún delito por razones de

---

[363] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 1284/2015, Primera Sala, Min. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sentencia de 13 de noviembre de 2019, México, párrs. 77-78.

[364] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal, artículo 3.XIII. El artículo 5.IX de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define la perspectiva de género como "*una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones*".

[365] SCJN, Amparo Directo en revisión 1754/2015, párrs. 37 y 38.

[366] Cfr. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, supra, párr. 455, y Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador, supra, párr. 177. Cfr. Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431.

[367] Cfr. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, supra, párr. 193, y Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, supra, párr. 152. Cfr. Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431.

género y, en su caso, propiciar el espacio para una nueva y más violenta agresión.

359. Es así que la perspectiva de género es crucial para explicar, comprender y hacer frente a las desventajas y obstáculos particulares con que se topan las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos y para esbozar posibles soluciones a esos problemas[368].

360. Por ello, el reconocimiento del contexto como marco de los acontecimientos violatorios de derechos humanos, las características esenciales de las partes y los hechos objeto de prueba constituyen el punto de partida de la lógica de un caso y su posterior resolución. Si se reconoce que los hechos de un caso obedecen a una situación estructural, y adicionalmente, se identifican los efectos diferenciales de las violaciones cometidas en razón de las cualidades de las víctimas, éstas deben tomarse en cuenta al momento de determinar la aplicación de criterios específicos al caso concreto[369]. De esta manera, las autoridades deben aplicar estándares que combatan las relaciones de poder y los esquemas de desigualdad formulando reglas de protección de derechos que favorezcan a la población vulnerada, así como ordenar reparaciones efectivas y transformadoras a favor de los derechos violentados.

361. El contexto es una herramienta orientada a establecer la verdad de lo acontecido "a fin de que salga a la luz pública ese acontecer soterrado que debe exponerse a la comunidad para que se implementen los correctivos necesarios en orden a impedir su reiteración"[370]. Para la construcción del marco de referencia se investigan las violaciones a derechos humanos no como hechos aislados e inconexos, sino como el resultado del accionar de un entramado de conexiones sociales, políticas, e institucionales; es decir, que permite identificar una serie de hechos, conductas o discursos construidos alrededor de un determinado fenómeno estudiado y que tiene lugar en un tiempo y espacio determinados[371].

362. Por ello, es un instrumento necesario para comprender uno o varios hechos tomando en cuenta las condiciones en las que se producen; es decir, es útil para la

[368] Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012). Documento A/HRC/WGEID/98/2

[369] Corte Suprema de Justicia de la Nación, Programa de Equidad de Género en la SCJN, "El Principio de no discriminación en la ética judicial", Boletín "Género y Justicia", No. 2, Agosto de 2009. pág. 136.

[370] Sentencia CSJ SP16258-2015 de la Corte Constitucional de Colombia citada en la sentencia SP14206-2016 del 5 de octubre de 2016.

[371] Ansolabehere, Karina, Robles, José Ricardo, Saavedra, Yuridia, Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel. Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. FLACSO. México. Marzo, 2017. pág 33. Disponible en: http://aularedim.net/wp-content/uploads/violaciones_ddhh_contexto.pdf

comprensión de un determinado fenómeno o evento de una manera integral, sin que se le aísle de manera artificial de otros fenómenos o eventos que ocurren en el escenario social[372].

363. Es importante mencionar que un evento o fenómeno puede presentarse en diversos contextos, por lo que no implica el estudio de un solo contexto; el análisis de uno o varios contextos dependerá del objeto de la investigación que se quiere realizar, y serán necesarios para entender el evento principal[373].

364. El evento o fenómeno que se estudia de manera aislada al contexto en que se presenta puede suponer connotaciones diferentes; por ello, el análisis de contexto permite considerar diversos factores significativos en torno a un evento focal determinado de acuerdo con las hipótesis que se tengan y que sirven para su adecuado entendimiento[374].

365. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus resoluciones, ha conocido de diversos contextos históricos, sociales y políticos que les han permitido situar los hechos alegados como violatorios de derechos humanos en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron[375], posibilitando en algunos casos la caracterización de los mismos como parte de un patrón de violaciones, como una práctica tolerada por el Estado o como parte de ataques generalizados y/o sistemáticos hacia algún sector de la población[376].

366. Para la documentación del contexto se debe establecer la estrategia general de investigación, identificar los objetivos por los cuales se va a realizar un análisis de contexto y definir qué es lo que se busca probar o comprender con ese análisis;

---

[372] Ansolabehere, Karina, Robles, José Ricardo, Saavedra, Yuridia, Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel. Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. FLACSO. México. Marzo, 2017. pág 34. Disponible en: http://aularedim.net/wp-content/uploads/violaciones_ddhh_contexto.pdf

[373] Ansolabehere, Karina, Robles, José Ricardo, Saavedra, Yuridia, Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel. Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. FLACSO. México. Marzo, 2017. pág 35. Disponible en: http://aularedim.net/wp-content/uploads/violaciones_ddhh_contexto.pdf

[374] Ansolabehere, Karina, Robles, José Ricardo, Saavedra, Yuridia, Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel. Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. FLACSO. México. Marzo, 2017. pág 36 y 37. Disponible en: http://aularedim.net/wp-content/uploads/violaciones_ddhh_contexto.pdf

[375] Corte IDH, Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, Serie C No. 274, párr. 145; Caso Defensor de DDHH y otros vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr. 73.

[376] Corte IDH, Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 289, párr. 49; Caso López Lone y otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 43, y Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C No. 307, párr. 43.

cabe destacar que el análisis de contexto debe sumarse a otras herramientas de información[377].

367. El uso del análisis de contexto permite la comprensión de una forma más amplia, con una aproximación más integral, sobre todo cuando involucra a grupos específicos que requieren una protección reforzada de derechos, o bien, cuando hay una complejidad institucional de patrones de violaciones a derechos humanos y se busca su solución[378].

368. Las y los servidores públicos deben conocer los derechos de las mujeres e identificar los casos de violencia de género. A fin de dar cumplimiento desde una perspectiva de género, es esencial impartir una formación sobre las cuestiones de género a los funcionarios judiciales y los agentes encargados de hacer cumplir la ley, incluidos, entre otros, los fiscales, los agentes de policía, los jueces, los abogados de oficio, el personal administrativo y los profesionales forenses, así como otros funcionarios públicos dedicados a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los casos de violencia de género[379].

369. Por parte de este Organismo Público de Derechos Humanos, en las Recomendaciones 01/2018, 06/2019, 07/2019, 08/2019, 09/2019 y la 02/2020 se abordaron diversos casos que tienen como eje central la violencia cometida en contra de mujeres; de manera particular, se estudió la complejidad del fenómeno de dicha violencia, en tanto los diferentes tipos y ámbitos en que se expresó, y en razón de las características de las personas que afectó. Los citados instrumentos fueron dirigidos a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, dado que se acreditó la violación a múltiples derechos humanos en agravio de las víctimas con motivo de las investigaciones penales que se iniciaron; al respecto, se recomendó a la citada Fiscalía cumplir con una serie de medidas de reparación, entre las que se incluyeron garantías de no repetición, tales como el establecimiento de un sistema de información que permitiera determinar la efectividad del servicio que presta el personal ministerial, policial, pericial y de atención a víctimas, que interviene en investigaciones relacionadas con violencia

[377] Ansolabehere, Karina, Robles, José Ricardo, Saavedra, Yuridia, Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel. Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. FLACSO. México. Marzo, 2017. pág. 49-52. Disponible en: http://aularedim.net/wp-content/uploads/violaciones_ddhh_contexto.pdf

[378] Ansolabehere, Karina, Robles, José Ricardo, Saavedra, Yuridia, Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel. Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. FLACSO. México. Marzo, 2017. Pág 69.

[379] Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012). Documento A/HRC/WGEID/98/2. Párr 46.

contra la mujer y muertes de mujeres[380], y la generación de un Plan de Trabajo para el diseño de la estructura institucional y normativa, que asegure la correcta investigación de casos de violencia sexual, violencia familiar y delitos de alto impacto cometidos en contra de mujeres, adolescentes y niñas, así como de atención a las víctimas de dichos actos, mismo que deberá abordar, entre otras cosas, procedimientos específicos para asegurar la realización e incorporación del análisis de contexto y el análisis de riesgo de víctimas de violencia sexual, violencia familiar y delitos de alto impacto en los que estén involucradas mujeres, niñas, niños y adolescentes, que abonen al desarrollo de las investigaciones y permita la implementación adecuada de medidas de protección a favor de las víctimas[381].

370. Para el presente instrumento recomendatorio se revisaron diversos expedientes de queja, de los cuales se desprende la realización de valoraciones o dictámenes psicológicos por parte de personal pericial adscrito a la Fiscalía capitalina, de los cuales se elaboraron opiniones o notas técnicas por parte de la Dirección de Atención Psicosocial (DAP) de esta Comisión, de las cuales, principalmente, se identificó que dicha valoraciones o dictámenes no utilizaban metodologías pertinentes para la atención de mujeres víctimas de violencia que viven con una discapacidad psicosocial; que no se realizó una evaluación integral del caso, al haber utilizado una metodología poco clara y poco exhaustiva, al no haber incorporado el marco teórico o conceptual, al quedar plasmados argumentos que se trataban de opiniones profesionales válidas y objetivas, y al no haber aplicado pruebas psicológicas pertinentes para la atención de mujeres víctimas de violencia.

371. Asimismo, se observó que durante la entrevista para la valoración no se utilizaba la información relacionada a la violencia para su análisis, por lo que tampoco se exploró el contexto previo individual, familiar y social –incluyendo la relación de pareja con el presunto agresor–; que el personal en psicología se centró en realizar descripciones de la información recababa en la entrevista sin hacer una exploración adecuada sobre el daño psicológico que pudiera relacionarse con los hechos de violencia –en particular, de violencia familiar–, por lo que en los dictámenes y valoraciones se concluyó reiteradamente que no se apreciaban alteraciones psicosociales con los hechos ni sintomatología emocional que pudiera estudiarse desde lo documentado por especialistas en materia de violencia de

[380] Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 01/2018. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2018/05/recomendacion-1-2018/

[381] Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 06/2019. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-06-2019/ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 07/2019. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-07-2019/ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 08/2019. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-08-2019/Recomendación 09/2019. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/2019/11/seguimiento-a-recomendacion-09-2019/.

género y trauma, aunado al hecho de que, aunque fue solicitado por el personal ministerial, no se elaboró valoración de riesgo de la víctima. Por ejemplo, en uno de los casos, la DAP identificó argumentos del personal pericial de la Fiscalía en los que aseveró la falta de afectación psicológica en la víctima, al considerar que sus formas de afrontamiento y recursos la favorecían para sobreponerse de las eventualidades de su vida; al respecto, la DAP concluyó que la perita psicóloga no justificó de forma amplia y sustentada la elección de la batería de pruebas aplicada, no se observó el uso de psicosociales en casos de violencia de género, no se atendieron las particularidades del caso ni las propiedades psicométricas de las pruebas seleccionas, así como la pertinencia, aplicabilidad y validez de sus resultadas, además de que no se consideraron los hechos desde la perspectiva de género, pues las observaciones y conclusiones de la perita perpetuaban estereotipos de género, mismos que contribuyeron a la complejización y desestimación de su experiencia, y los posibles impactos derivados.

372. Además, de las opiniones técnicas elaboradas por la DAP se desprende que las valoraciones o dictámenes psicológicas elaboradas por personal de la Fiscalía capitalina carecen de perspectiva de género, pue no se consideraron situaciones previas de violencia por parte del agresor para realizar un análisis contextual desde el enfoque de género, y no se exploraron la percepción sobre estos aspectos o las implicaciones que pudo haber tenido para la víctima; tampoco se daba cuenta de las condiciones socioculturales que propiciaban relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, que favorece la prevalencia de violencia hacia las mujeres.

VII. ÓRDENES Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

373. En la reforma constitucional del 18 de junio de 2008[382], que dio paso al sistema penal acusatorio, el dictamen presentado advertía que la víctima u ofendido del delito enfrentan también barreras estructurales de manera sistemática que terminan por impedirles el goce y pleno ejercicio de sus derechos fundamentales[383].

[382] Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007, Dictamen de las Comisiones Unidas De Puntos Constitucionales Y De Justicia, Con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html

[383] Según se desprende del texto propuesto por el diputado Jesús de León Tello, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en sesión celebrada por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión en fecha 29 de septiembre de 2006, en la que presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Mesa Directiva en esa misma fecha, mediante oficio número D.G.P.L. 60-II-3-55, acordó que se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007.

374. Este cambio al marco normativo[384], que dio a la víctima un papel más activo dentro del proceso penal y generar nuevos mecanismos de equilibrio de los roles de la Fiscalía y la Defensa a través del control judicial, se fortaleció a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011[385], misma que redefinió el parámetro de regularidad constitucional a través del principio pro persona[386], la interpretación conforme[387], definiendo las obligaciones de las autoridades en torno a los derechos humanos[388] y ampliando el catálogo de derechos humanos[389].

375. La reforma en materia de derechos humanos generó importantes cambios en el andamiaje legal del país. Entre estos cambios, en enero de 2013, se publicó la Ley General de Víctimas[390] y el 5 de marzo de 2014 el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)[391].

376. Como parte de las medidas de protección y providencias precautorias el CNPP prevé en su artículo 137 que el Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. El CNPP señala diez medidas:

---

[384] Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

[385] Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 10 de junio de 2011. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

[386] En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

[387] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia.

[388] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[389] Esto ocurrió a partir de la consulta a trámite sometida a la SCJN resuelta mediante el expediente "Varios 912/2010", pasando por la resolución de la "Contradicción de tesis 293/2011". "Contradicción de tesis 299/2013", solo versión taquigráfica disponible en https://www. scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/13102014PO.pdf
En este sentido, esto significa que el catálogo constitucional de derechos humanos es ampliado a aquellos derechos previstos en tratados internacionales. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) resulta vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable para la persona, por lo que junto con los derechos previstos en la Constitución y los criterios jurisprudenciales de la SCJN conforman el parámetro para analizar la validez de las normas y actos dentro del orden jurídico mexicano.

[390] Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas. Diario Oficial de la Federación. 9 de enero de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas. Diario Oficial de la Federación. 3 de enero de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468443&fecha=03/01/2017

[391] Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación. 5 de marzo de 2014. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014

> I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
> II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
> III. Separación inmediata del domicilio;
> IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;
>
> V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
> VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
> VII. Protección policial de la víctima u ofendido;
> VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
> IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
> X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

377. Sobre las tres primeras (prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido; limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre; separación inmediata del domicilio), el CNPP señala que dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección deberá celebrarse audiencia en la que el juez de control podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

378. En ese sentido el CNPP establece que, en caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en el mismo Código[392]. Por otra parte, el CNPP advierte que, tratándose de delitos por razón de género se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

---

[392] **Artículo 104. Imposición de medios de apremio**
El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:
I. El Ministerio Público contará con las siguientes medidas de apremio:
a) Amonestación;
b) Multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;
c) Auxilio de la fuerza pública, o
d) Arresto hasta por treinta y seis horas;

379. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México señala que las medidas de protección son medidas urgentes y de carácter temporal implementadas por una autoridad competente en favor de una mujer o niña en situación de violencia o de las víctimas indirectas en situación de riesgo[393]. Estas medidas tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir la comisión de un delito o que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres, a través de la emisión de una medida u orden de protección[394].

380. Las medidas u órdenes de protección prohíben u ordenan la realización de determinadas conductas y son precautorias, cautelares y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. Deberán otorgarse por el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales, o los jueces civil y familiar, según corresponda, inmediatamente que conozcan los hechos probablemente constitutivos delitos o supuestos del orden civil o familiar, que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas.

381. Las medidas de protección deberán otorgarse de oficio por la autoridad competente desde el momento en que tenga conocimiento del hecho de violencia.

382. En el caso en que el Ministerio Público o el Órgano Jurisdiccional competente considere la existencia de extrema violencia y urgencia, podrán implementar de manera directa e inmediata las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de las víctimas, sin condicionarlas a la iniciación de una denuncia.

383. Las autoridades competentes deberán de establecer los lineamientos básicos para la implementación de las medidas de protección en coordinación con las instancias responsables de atender a las mujeres y niñas en situación de violencia.

384. Por otra parte, el Código Penal local en términos de los artículos 200 a 202[395], establece los supuestos en que se considera que existe violencia familiar.

---

[393] Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, artículo 62.
[394] Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, artículo 62.
[395] El Código Penal para el Distrito Federal establece:
ARTÍCULO 200. A quien por acción u omisión, ejerza cualquier tipo de violencia física, psicoemocional, sexual, económica, patrimonial o contra los derechos reproductivos, que ocurra o haya ocurrido dentro o fuera del domicilio o lugar que habite, en contra de:
I. El o la cónyuge, el o la ex-cónyuge, la concubina, ex-concubina, el concubinario o ex concubinario;

El tipo penal contenido en dichos artículos fue reformado el 18 de diciembre de 2014[396].

385. En la misma fecha se reformó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Es importante precisar que esta reforma señala que a través de esta ley se busca establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el marco de los ordenamientos jurídicos aplicables y lo previsto en el primero, segundo y tercer párrafos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetándose los derechos humanos de las mujeres de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, pro persona y progresividad.

386. En esta reforma se incluyó en el ordenamiento lo referente a las medidas u órdenes de protección vinculadas a casos de violencia contra la mujer, a partir de la cual se señala que se aplicarán en los términos y condiciones que se establecen

---

II. El pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado, o el pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado;
III. El adoptante o adoptado;
IV. El incapaz sobre el que se es tutor o curador; y
V. La persona con la que se haya constituido sociedad en convivencia.
[…] se decretarán las medidas de protección conforme a lo establecido por este Código y la legislación de procedimientos penales aplicable al Distrito Federal; además se sujetará al agente a tratamiento especializado que para personas agresoras de violencia familiar refiere la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el que en ningún caso excederá del tiempo impuesto en la pena de prisión, independientemente de las sanciones que correspondan por cualquier otro delito. […]
ARTÍCULO 201. Para los efectos del presente capítulo se entiende por:
I. Violencia física: A todo acto intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro;
II. Violencia psicoemocional: A toda acción u omisión que puede consistir en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, insultos, amenazas, celotipia, desdén, indiferencia, descuido reiterado, chantaje, humillaciones, comparaciones destructivas, abandono o actitudes devaluatorias, entre otras, que provoquen en quien las recibe alteración autocognitiva y autovalorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de la persona;
III. Violencia Patrimonial: A todo acto u omisión que ocasiona daño ya sea de manera directa o indirecta, a los bienes muebles o inmuebles, en menoscabo de su patrimonio; también puede consistir en la perturbación a la posesión, a la propiedad, la sustracción, destrucción, menoscabo, desaparición, ocultamiento o retención de objetos, documentos personales, bienes o valores, derechos patrimoniales o recursos económicos;
IV. Violencia Sexual: A toda acción u omisión que amenaza, pone en riesgo o lesiona la libertad, seguridad, integridad y desarrollo psicosexual de cualquier persona;
V. Violencia Económica: A toda acción u omisión que afecta la economía del sujeto pasivo, a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas y puede consistir en la restricción o limitación de los recursos económicos, y
VI. Violencia contra los derechos reproductivos: A toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, así como el acceso a servicios de aborto seguro en el marco previsto en los ordenamientos relativos para la interrupción legal del embarazo, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia**.**

[396] Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ed8986b5015b6f436a6d6ab87e128f75.pdf

en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y las legislaciones sustantivas y adjetivas aplicables al entonces Distrito Federal.

387. De acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, las medidas u órdenes de protección en materia penal serán personalísimas e intransferibles, y podrán ser las siguientes[397]:

> I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima o persona ofendida;
> II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima o persona ofendida, o al lugar donde se encuentre;
> III. Separación inmediata del domicilio del agresor, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aun en los casos de arrendamiento del mismo, de matrimonio en sociedad conyugal o de separación de bienes;
> IV. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima, a la persona ofendida o a personas relacionados con éstas;
> V. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el imputado;
> VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima o de la persona ofendida;
> VII. Protección policial de la víctima o de la persona ofendida;
> VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio donde se localice o se encuentre la víctima o la persona ofendida en el momento de solicitarlo;
> IX. Traslado de la víctima o de la persona ofendida a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
> X. El reingreso de la víctima o de la persona ofendida a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

388. Asimismo, se prevé que el personal del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional que reciba la solicitud de medidas de protección deberá ordenar, de manera fundada y motivada, en un plazo que no exceda de 12 horas, cualquiera de las medidas u órdenes de protección mencionadas en la Ley, debiendo tomar en cuenta, en su caso, el interés superior de la niñez[398]. Las medidas u órdenes de protección tendrán una duración máxima de sesenta días, prorrogables hasta por treinta días más[399].

389. Cuando se trate de las medidas u órdenes de protección previstas en las fracciones I, II y III del artículo 63 de la Ley (prohibición de acercarse o comunicarse

[397] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 63.
[398] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 64 y 65.
[399] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 66.

con la víctima o persona ofendida; limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima o persona ofendida, o al lugar donde se encuentre; y separación inmediata del domicilio del agresor), deberá celebrarse una audiencia en la que el órgano jurisdiccional correspondiente podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares que correspondan conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales. De igual forma se prevé que, ante el incumplimiento de las medidas u órdenes de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en el citado Código Nacional[400].

390. Para el cumplimiento de las medidas u órdenes de protección, el personal ministerial o del órgano jurisdiccional autorizará a la autoridad ejecutora ingresar al domicilio o al lugar en dónde ocurra o haya ocurrido el acto de violencia; proporcionar protección policial en tanto persista la situación de emergencia y se conduzca a la víctima y, en su caso, a las víctimas indirectas a un lugar donde se encuentren fuera de peligro; acompañar a la víctima a su domicilio para recoger sus pertenencias personales y, en su caso, de las víctimas indirectas; y trasladar a la víctima y víctimas indirectas, si así lo requieren, a las casas de emergencia o centros de refugio[401]. En todos los casos, al finalizar la diligencia de ejecución de las medidas u órdenes de protección, la autoridad ejecutora deberá proporcionar toda la información necesaria para que la víctima pueda obtener protección policial inmediata en cualquier momento en que esté en riesgo su seguridad e integridad.

391. Es importante tener en cuenta que las medidas u órdenes de protección podrán ser solicitadas por la víctima o cualquier persona que tenga conocimiento del riesgo en que se encuentra la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima y víctimas indirectas[402].

392. Para su documentación, la Ley establece que las medidas de protección deberán ser registradas en el banco nacional de datos e información sobre casos y delitos de violencia en contra de mujeres[403].

393. Al igual que la Ley de Asistencia y Prevención del Delito, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad atribuye diversas obligaciones para las autoridades locales. En particular, respecto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, además de aquéllas dirigidas a la prevención de la violencia contra mujeres, contempla las siguientes:

[400] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 65.
[401] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 68.
[402] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 69.
[403] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 72 Bis.

- Desarrollar campañas de difusión sobre los derechos que tienen las víctimas de delitos que atentan contra la libertad, la salud y la seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual, así como de violencia familiar, y las agencias especializadas o Fiscalías que las atienden.

- Crear bases de datos que contengan información de carácter público, a efecto que pueda registrarse el seguimiento de los casos en los que la mujer es víctima de algún delito que atente contra su integridad personal, desde la etapa de averiguación previa o investigación hasta la ejecución de la sentencia, incluyendo el procedimiento respectivo para la reparación del daño.

- Realizar estudios estadísticos e investigaciones referentes al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, así como de los procedimientos penales y sentencias que se dictan en contra de las mujeres responsables de delitos.

- 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, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar en que ocurrieron, especificando su tipología, características de la víctima y del sujeto activo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, los vinculados a proceso, aquéllos en que se haya dictado el auto de apertura a juicio oral, los sancionados y aquéllos en los que procedió la reparación del daño.

- Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, personal pericial, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes, instaurados por el Instituto de Formación Profesional, en: derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas, la investigación de hechos que la ley señale como delitos y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidios; incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales; eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.

- 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; la información genética y muestras

> celulares proveniente de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada, con la finalidad de que los datos obtenidos puedan ser utilizados para la confronta de información genética entre cuerpos no identificados y personas desaparecidas.

394. Ahora bien, por cuanto hace a la procuración y administración de justicia, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México señala que se contará con abogadas victimales y asesoras o asesores jurídicos que coadyuven con las mujeres víctimas de violencia, quienes podrán tener la representación legal de aquellas mujeres que no cuenten con los medios económicos suficientes para contratar una o un defensor particular[404]. Al respecto, se precisa que la representación legal que se proporcione a las víctimas consistirá en el patrocinio y asesoría legal especializada, en asuntos del fuero común, en materia penal, civil, familiar, arrendamiento y laboral de la siguiente manera; para ello señala que, en materia penal, la Fiscalía General de Justicia estará a cargo de la brindar asesoría jurídica; en materia civil y arrendamiento, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales brindará servicios de defensoría pública; en materia familiar, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México contará con abogadas y abogados adscritos; y en materia laboral, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo contará con personal jurídico adscrito a la Subprocuraduría de Atención a Mujeres.[405]

395. En el mismo sentido, la propia Ley detalla que, desde la perspectiva de género, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México deberá implementar los mecanismos que permitan, en los casos de violencia contra mujeres, aplicar con prontitud y eficacia las medidas u órdenes de protección señaladas en esta Ley y en el Código Nacional de Procedimientos Penales[406]; la Secretaría de Seguridad Ciudadana deberá conformar un cuerpo policial especializado en atender y proteger a las víctimas de violencia, y brindar las medidas de protección previstas en la Ley[407]; mientras que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México deberá representar y asesorar a las mujeres víctimas de violencia canalizadas por las dependencias que integran el Gabinete de Igualdad Sustantiva y Violencia contra las Mujeres (en materia, penal, civil y familiar), promover ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México las medidas u órdenes de protección previstas en la Ley, canalizar a la Secretaría de las Mujeres a las víctimas que tengan necesidad de ingresar a las Casas de Emergencia o Centros de Refugio, promover las denuncias correspondientes por hechos que la ley señale

[404] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 54.
[405] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 57.
[406] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 58, fracción VII.
[407] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 59, fracción I.

como delitos en agravio de sus defendidas que se encuentren privadas de su libertad en centros de reinserción social y penitenciarías[408]; en tanto que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberá contar con juezas y jueces de lo civil, familiar y penal las 24 horas del día, y los 365 días del año, que puedan ordenar en cualquier momento las medidas u órdenes de protección que requieran las mujeres víctimas de violencia, así como las víctimas indirectas; dictar las medidas u órdenes de protección necesarias para salvaguardar la integridad física y psíquica, la libertad, la seguridad y el patrimonio de las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo, y de sus dependientes[409]; y, finalmente, las Alcaldías deberán proporcionar asesoría legal a las mujeres víctimas de violencia, establecer un mecanismo de vinculación interinstitucional para atender las denuncias de violencia contra las mujeres recibidas mediante las líneas de mujeres de LOCATEL, disponer elementos policiales de proximidad para atender y proteger a las víctimas de violencia, crear mecanismo de coordinación y colaboración con las dependencias encargadas de la seguridad pública que coadyuven en la ejecución de las medidas que garanticen la seguridad de las víctimas, contar –por lo menos– con una Casa de Emergencia con el objetivo de establecerse como el primer vínculo de proximidad con las mujeres víctimas de violencia o con las víctimas indirectas, y canalizar ante la unidad administrativa correspondiente a las víctimas que tengan necesidad de ingresar a una Casa de Emergencia o a un Centro de Refugio[410].

396. Además, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, reconoce que las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tienen derecho a 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; contar con asesoría y representación jurídica gratuita y expedita; y a acceder a procedimientos expeditos y accesibles de procuración y administración de justicia[411].

397. Por otro lado, la Ley define el acceso a la justicia de las mujeres como el conjunto de acciones jurídicas que deben realizar las dependencias, entidades de la Ciudad de México y las Alcaldías para hacer efectiva la exigibilidad de sus derechos en los ámbitos civil, familiar, penal, entre otros, y que implica la instrumentación de acciones[412], tales como la implementación pronta y eficaz medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo,

[408] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 60, fracción I, II, III y IV.
[409] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 61, fracción I y II.
[410] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 61 Ter, fracción I, II, III, IV, y V.
[411] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 5, fracción I, II, IV y VIII.
[412] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 54.

para salvaguardar su integridad física y psíquica, así como su patrimonio, tomando en cuenta las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentren (incluyendo, para los casos de violencia sexual, el Registro Público de Personas Agresores Sexuales); la implementación de acciones integrales que tiendan a disminuir los efectos de la violencia contra las mujeres y evitar la violencia institucional; y la intervención con la debida diligencia para orientar, acompañar y representar a las mujeres víctimas de violencia en los procedimientos en que participen, con el fin de que sean sancionados los actos de violencia cometidos en su contra, así como para hacer efectiva la reparación del daño a su favor[413].

398. Respecto de la reparación del daño a las mujeres víctimas de violencia en la Ciudad de México, la Ley en comento establece el derecho a obtener la reparación del daño de conformidad con el artículo 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual el Gobierno de la Ciudad de México brindará servicios jurídicos especializados[414].

399. Pese a la normatividad general y específica en la materia, esta Comisión documentó que en 7 de los 21 expedientes analizados para este instrumento no se realizó la valoración de riesgo prevista en el Modelo Único de Atención para el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, establecido en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, o bien, se practicó hasta que fue requerido por esta Comisión. Ello implica la omisión en observar el deber de debida diligencia reforzada que incide negativamente, no solo en la investigación de los hechos con perspectiva de género y análisis de contexto, sino en el deber de garantizar la integridad personal y la vida de las víctimas involucradas.

400. La falta de valoración de riesgo conllevó la implementación de medidas de protección insuficientes o inadecuadas para atender la situación de violencia, o bien, para prevenir nuevos ataques. Las medidas de protección emitidas en las indagatorias relacionadas con los expedientes revisados consistieron básicamente en girar apercibimiento al imputado para abstenerse de cometer actos de violencia en contra de la víctima y vigilancia policial mediante el Programa “Código de Atención Ciudadana” de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

401. Aun así, en 19 expedientes se identificó que las medidas de protección acordadas fueron insuficientes o no se acordaron, por lo que en 7 casos se registró

[413] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 55
[414] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Artículo 73.

la comisión de nuevas agresiones en contra de la víctima y en 3, en contra de personas cercanas a ésta. Destaca un expediente sobre el caso de una mujer adulta mayor reiteradamente agredida por sus hijos, situación por la que se han iniciado diversas carpetas de investigación. Asimismo, en 1 expediente se identificó que luego de la primera denuncia en contra del agresor de la víctima, éste intentó atropellarla. En 1 expediente, se observó que después de formular la denuncia y ante la falta de valoración de riesgo e insuficiencia de las medidas de protección acordadas, el imputado agredió nuevamente a la víctima en el interior de su domicilio, provocándole una lesión visible en cara, posiblemente de carácter permanente. En 2 expedientes, se registró que la violencia en contra de la víctima continuó a través de medios digitales, como redes sociales.

402. A pesar de que, en varios de estos casos, se documentó que la víctima informó a la autoridad ministerial sobre nuevos hechos de violencia en su contra, ante el incumplimiento del agresor de las medidas de protección, no se observó la emisión de medidas de apremio, lo cual termina por reforzar la idea de impunidad frente a la denuncia. En el mismo sentido, se observó que, en la mayoría de los casos, las medidas de protección acordadas se limitaron a lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, sin explorar aquéllas previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

403. En 9 expedientes se apreció que, aunque personal ministerial acordó la medida de vigilancia policial mediante “Código de Atención Ciudadana” y giró el oficio correspondiente a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, el personal de la citada Secretaría a cargo de su implementación no acudió al domicilio o se presentó varios después, sin que se realizara una intervención óptima y eficaz durante la vigencia de dicha medida.

404. Finalmente, no se desprenden acciones realizadas por la autoridad ministerial para supervisar el cumplimiento y la eficacia de las medidas de protección dictadas.

Debida diligencia reforzada en casos de violencia contra las mujeres y enfoque de interseccionalidad respecto de las órdenes de protección

405. El deber de actuar con la debida diligencia en los casos de violencia en contra de mujeres encontró su estándar reforzado a partir de lo establecido en la

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer[415], en la Convención de Belém do Pará[416] y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)[417], a fin de hacer más sólida la obligación de los Estados de prevenir, sancionar y reparar actos y situaciones de violencia contra la mujer perpetrados por particulares. Ello implica que las autoridades, al tener conocimiento de un caso de violencia en contra de mujeres, deben iniciar una investigación seria, imparcial, efectiva y orientada a la determinación de la verdad, mediante la utilización de todos los medios legales disponibles[418], considerando el enviar un mensaje social de no tolerancia a la violencia en contra de las mujeres.

406. En el mismo sentido debe ser considerado lo dispuesto por la Convención de los Derechos del Niño, y con particular énfasis en los casos en que se presente una interseccionalidad entre edad y género, principalmente.

407. Ahora bien, el artículo 7º de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Parà) establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y a realizar lo siguiente:

> […] b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
> […]
> f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
> g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces […]

408. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido y reiterado que la debida diligencia estará demostrada en el proceso penal si el Estado logra acreditar que ha emprendido todos los esfuerzos, en un tiempo razonable, para

[415] Véase ONU, Asamblea General, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993, artículo 4.
[416] Véase OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem Do Para, Brasil, 1994. Ratificada por el Estado mexicano el 19 de Junio de 1998 artículo 7.
[417] Véase ONU. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, EUA,1979, Ratificada por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981, artículo 2.
[418] Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 191.

permitir la determinación de la verdad, la identificación y sanción de todos los responsables, sean particulares o funcionarios del Estado[419]. Asimismo, se ha pronunciado consistentemente en el sentido de que el "deber de investigar es una obligación de medios y no de resultados, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios"[420]. Por ello, ha señalado reiteradamente que la investigación debe ser seria, objetiva y efectiva, y estar orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, y eventual enjuiciamiento y castigo de los autores de los hechos[421].

409. Aunado a lo anterior, de la legislación interna relativa al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, destaca la Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, cuyas disposiciones son de orden público y observancia general en la Ciudad de México, y tiene por objeto establecer los principios y criterios, que desde la perspectiva de género, orienten la actuación de las autoridades locales para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; lo anterior, en relación al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

410. En la misma lógica, la citada Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé para su efectiva aplicación tres momentos: prevención, atención y acceso a la justicia. Mientras que en el artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales se prevé que "para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones aplicables".

411. Por ello es que la dilación, la falta de diligencia y la obstaculización en las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos por parte de las autoridades

[419] Cfr. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra, párr. 221. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.
[420] Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo., supra, párr. 177, y Caso Garzón Guzmán y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2021. Serie C No. 434, párr. 67. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.
[421] Cfr. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 127, y Caso Garzón Guzmán y otros Vs. Ecuador, supra, párr. 67. Cfr. Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

encargadas de las investigaciones son, además, muestra de la violencia institucional presente en las dependencias gubernamentales[422].

412. A fin de garantizar lo anterior, las autoridades ministeriales deben iniciar un proceso de investigación e impartición de justicia basada en el enfoque o perspectiva de género, a través del cual como ya se ha desarrollado se eliminen los obstáculos y los mecanismos de hecho y de derecho que puedan mantener o propiciar la impunidad; para ello, esta Comisión considera que las autoridades ministeriales deben seguir y observar los siguientes principios:

a. Oficiosidad, que implica que la investigación debe desarrollarse de oficio por parte de las autoridades competentes.

b. Oportunidad, en el sentido de que la investigación debe iniciarse de manera inmediata, ser llevada a cabo en un plazo razonable y ser propositiva.

c. Competencia, en razón de que la investigación debe ser realizada por profesionales especializados y empleando los procedimientos apropiados.

d. Independencia e imparcialidad, considerando que, en los casos de violencia en contra de mujeres, la investigación debe realizarse en ausencia de estereotipos de género y concepciones morales personales que puedan modificar su alcance y resultado.

e. Exhaustividad, siendo el caso que las autoridades ministeriales deben agotar todos los medios para esclarecer la verdad de los hechos y determinar la responsabilidad penal de los imputados.

f. Participación, que implica que la investigación debe desarrollarse garantizando el respeto y participación de las víctimas y sus familiares.

g. Diversidad, que conlleva el respetar la diversidad de los seres humanos según su edad, etnia, género, condición socioeconómica, orientación sexual y discapacidad, lo que tiene como consecuencia el considerar las necesidades específicas en la investigación de los delitos.

h. Accesibilidad, para que se brinden todas las facilidades para que las personas puedan movilizarse libremente, hacer uso de todas las facilidades que ofrece y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, su movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y su comunicación en su participación en la investigación penal

i. No revictimización, que implica evitar toda acción u omisión relacionada con la inoperancia del sistema judicial que dañen en sus derechos fundamentales y en su dignidad humana aquellas personas involucradas en un proceso de investigación penal.

[422] Corte IDH, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela, Op. cit.,* párr. 310.

413. Si bien, el contenido del estándar desarrollado por la Corte IDH con motivo del caso Campo Algodonero se centra en la desaparición y posterior asesinato de mujeres en Ciudad Juárez, en la sentencia se establecen dos momentos claves en los que el deber de prevención debe ser analizado; el primero es antes de la desaparición de las víctimas y el segundo es antes de la localización de sus cuerpos sin vida[423]. Abordaremos solo el primer momento, en tanto que el deber estatal de prevenir deriva del conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para las víctimas involucradas con relación a su contexto y de una responsabilidad reforzada con respecto a la protección de dichas personas, haciendo especial consideración a su pertenencia a un grupo de atención prioritaria.

414. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los estados "deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres". En particular, deben contar con un marco jurídico de protección adecuado, la aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.

415. En el mismo sentido, en la Recomendación 02/2020 sobre la falta de debida diligencia en la búsqueda de personas desparecidas con perspectiva de género y enfoque diferenciado, esta Comisión de Derechos Humanos consideró que visibilizar el contexto es vital para analizar los casos de personas desaparecidas o no localizadas y cobra especial importancia cuando se trata de grupos de atención prioritaria, como en el caso de niñas, adolescentes y mujeres; no obstante, se ha observado que tiende a minimizarse o invisibilizarse la violencia de género en los casos de niñas, adolescentes y mujeres [desaparecidas], en los que tampoco se documenta de forma exhaustiva el contexto de criminalidad ni antecedentes de violencia que pudieran haberlas rodeado.

416. Asimismo, al retomar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Campo Algodonero, se hace énfasis en que las autoridades encargadas de la procuración de justicia e investigación de delitos deben de conducir diligente y eficazmente los procesos penales que se inicien para la investigación de los hechos, buscando, entre otras cosas, resolver todos los obstáculos de *jure* y de *facto* que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los procesos, garantizando que las investigaciones sean expeditas,

[423] Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párr. 281

a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos[424], es decir, se insiste en que la adecuada intervención de las autoridades incidirá en evitar nuevos actos de violencia en contra de las víctimas.

417. En el citado instrumento recomendatorio se identificó la práctica institucional de trasladar la carga procesal de la denuncia, la búsqueda y la investigación a las personas denunciantes, situación que implicó un peso significativo y diferenciado sobre las mujeres por su rol de género y su rol social como cuidadoras, lo que contribuye a acentuar la brecha de desigualdad.

418. Por ello, es que la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo[425] y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia.

419. Por otro lado, el enfoque diferenciado implica identificar y considerar las condiciones de vulnerabilidad y factores particulares que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación como la edad, la identidad y expresión de género, y la discapacidad. En razón de esto la adopción de medidas –legislativas, administrativas y judiciales– que respondan a enfoques diferenciados deben partir de identificar:

> […] i) las condiciones de vulnerabilidad particulares de personas pertenecientes a grupos en riesgo y ii) los factores que pueden incrementar el riesgo de comisión de actos de violencia y discriminación. […][426]

420. Además, se debe tomar en cuenta la interseccionalidad de otros factores que acompañan a cada persona y que las hace más susceptibles de sufrir múltiples formas de discriminación, como lo es la pobreza o su pertenencia a un grupo o comunidad indígena.

421. Luego, todas las autoridades del Estado y principalmente aquellas ligadas a tareas de procuración de justicia deben velar por que en "[...] toda controversia

[424] Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, Párrafo 455.
[425] PGJ. Acuerdo A/015/2012. Protocolo Para La Búsqueda Inmediata De Personas En Situación De Extravío Oausencia, En Especial De Mujeres, Niñas, Niños Y Adolescentes.
[426] CIDH, Observaciones A Opinión Consultiva A La Corte Interamericana De Derechos Humanos. párr.16.

jurisdiccional donde se denuncie una situación de violencia o discriminación por razones de género, ésta sea tomada en cuenta con el objetivo de visibilizar si la situación de violencia o discriminación de género incide en la forma de aplicar el derecho al caso concreto"[427] en tanto su omisión podría generar efectos negativos en el ejercicio pleno de los derechos. Por ello, la autoridad debe realizar un análisis integral de los hechos del caso y, si es necesario, ordenar lo conducente para allegarse de pruebas de oficio que permitan determinar la situación de violencia que sufría la mujer, niña o adolescente, así como de las condiciones en las que se llevó a cabo la conducta delictiva[428].

422. Para ello, la Metodología para el Análisis de las decisiones jurisdiccionales desde la Perspectiva de Género[429] ya citada, establece que será indispensable que, en una primera fase, se realice el análisis de hechos, mediante la identificación de situaciones y tipos de violencia y la contextualización de los mismos, a fin de identificar condiciones de vulnerabilidad por razones de género, advertir y evidenciar relaciones asimétricas de poder injustificadas por razones de género, identificar conductas o comportamientos que originan el conflicto y si son ocasionales o reiterados/sistemáticos y documentar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos, los cuales pueden variar dependiendo si se trata de un hecho ocasional o reiterado.

423. En una segunda fase, se deberá llevar a cabo una valoración de riesgos, en la cual se deberá evaluar si, con motivo del conflicto, existe riesgo para la vida y/o integridad de alguna de las partes con el objetivo de identificar la proximidad de que una persona sea dañada en su vida, salud o integridad, atendiendo a causas o condiciones vinculadas al género y valorar la solicitud de medidas de protección pertinentes (de emergencia, preventivas, civiles y otras que pudiera derivar de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

424. En una tercera fase, se realizará la recopilación y valoración de pruebas que permitan identificar y visibilizar toda situación de violencia (visibles y no visibles) cuyo detonante y/o consecuencia se vincule a las características de género de las partes; como puede ser: violencia física, económica, patrimonial, psicológica, verbal, etc., evaluar y analizar la relación de poder entre las partes, identificando la

---

[427] SCJN, AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6181/2016, Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-02/ADR-6181-2016-180208.pdf . Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia (coords.), *Reflexiones jurídicas desde la perspectiva de género*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fontamara, 2011, Colección Género, Derecho y Justicia.

[428] SCJN, Recurso de Inconformidad 411/2016, párrafos 47 y 70. Votado en la sesión del 20 de noviembre de 2016, por mayoría de cuatro votos.

[429] EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES. Metodología para el Análisis de las decisiones jurisdiccionales desde la Perspectiva de Género. 2018, URL: http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Metodologia.pdf

existencia o inexistencia de asimetría por razones de género, verificar cualquier condición de vulnerabilidad de las partes por razones de género; así como la interacción de esta con otras como la edad, la discapacidad, la identidad cultural, la condición económica, etc., identificar la existencia o inexistencia de tratos desiguales entre las partes, fundadas en las características de género de las personas, y si en la valoración se advierten expresa o tácitamente creencias, costumbres, conductas y/o patrones culturales de la autoridad, que asocien lo que una persona debe ser o hacer con base en su sexo.

425. En la última fase, deberá llevarse a cabo la valoración contextual de los hechos y de las pruebas que demuestren el impacto que tiene la reproducción de funciones o características de género atribuidas a las personas, en el ejercicio de los derechos, justificando así tanto la solución propuesta como el tipo de medidas de reparación que se emite, a fin de identificar el contenido esencial de los derechos humanos afectados con base en el parámetro de control de regularidad de constitucional.

426. Finalmente, cabe precisar que la información señalada con anterioridad está contemplada en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, por cuanto hace a las medidas de protección, el cual expresamente establece que:

> Los Órganos de Procuración de Justicia, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra, a fin de que los Órganos de Procuración de Justica cumplan con el deber y la obligación reforzada de garantizar los derechos humanos de los grupos vulnerables.
>
> La Fiscalía General, adoptará medidas que respondan a la atención de dichas particularidades, grado y cruces de condición de riesgo que las pongan en situación de vulnerabilidad, reconociendo los daños sufridos por su gravedad que requieran de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.
>
> Por lo que, en casos de delitos relacionados con violencia de género, se deberá de considerar las medidas de protección que establece el artículo

> 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en concordancia con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, La Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, así como el Protocolo conducente. [430]

427. De ahí que resulte indispensable que realizar la valoración de entendida como el proceso de toma de decisiones a través del cual se determina la ruta de acción a seguir, en función de la estimación, identificación, descripción y cuantificación de la probabilidad de reincidencia o agravamiento de la violencia ejercida en contra de una persona[431]. Dicha estimación, se logra a través de la identificación de factores de riesgo asociados tanto con la peligrosidad del agresor, como con la vulnerabilidad de las víctimas, dentro de un contexto situacional determinado[432].

428. Ahora bien, los factores de riesgo son entendidos como aquellas características individuales, interpersonales/relacionales y/o contextuales cuya presencia incrementa la posibilidad de que exista reincidencia de actos violentos[433], en la actualidad se reconoce que es la interacción de múltiples factores y no los factores en sí mismos, la que sostiene la dinámica de la violencia y su replicación.

429. Por ello, es fundamental considerar no sólo aquellos asociados con las características propias de la víctima de violencia o del delito y el agresor, sino también los que tienen que ver con la relación establecida entre ambos, así como con el contexto en el que están inmersos, al igual que el interjuego que tiene lugar entre ellos, ya que esto permitirá alcanzar una comprensión más amplia del fenómeno de la violencia y, en consecuencia, una detección de riesgo oportuna y una valoración más precisa del mismo, derivando en el establecimiento de planes de gestión de riesgo adecuados, que respondan a las características particulares de cada caso, así como a las necesidades únicas de cada una de las personas víctimas de violencia[434].

430. Considerando lo anterior, ante la multiplicidad de factores de riesgo asociados al ejercicio de la violencia contra las mujeres resulta complejo establecer

---

[430] Congreso de la Ciudad de México, Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, URL:https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf
[431] European Institute for Gender Equality. (2019). Risk assessment and management of intimate partner violence in the EU.
[432] Heilbrun, K. (2009). Evaluation for risk of violence in adults. Oxford University Press. Andrés-Pueyo, A. y Echeburúa, E. (2010). Valoración del riesgo de violencia: instrumentos disponibles e indicaciones de aplicación. Psicothema, 403-409.
[433] Consejo Médico Forense. (2020). Protocolo de valoración forense urgente del riesgo de violencia de género. Ministerio de Justicia. Gobierno de España.
[434] European Institute for Gender Equality. (2019). Risk assessment and management of intimate partner violence in the EU.

factores “únicos” o “predeterminados”; no obstante, a lo largo del tiempo, a través de diversos estudios y metodologías mediante los cuales se han agrupado distintos factores, se han logrado establecer criterios para mejorar su identificación. De esta manera, diversos autores[435] identificaron los factores de riesgo más frecuentes –sin que sean los únicos existentes–, los cuales están basados en las características de la víctima, del agresor y del contexto en el que tienen lugar los hechos violentos, constituyendo la clasificación siguiente:

> a. Relativos a la víctima: como el embarazo, la depresión u otro tipo de problema relacionado con su salud mental, el aislamiento y la carencia de redes de apoyo, la exposición a otros contextos en los que haya sido receptora de violencia, vivir con una discapacidad, la falta de autonomía económica, entre otros.
> b. Relativos al agresor: como antecedentes de conductas violentas, posesión de armas o fácil acceso a estas, uso de sustancias y otras conductas de riesgo, desempleo, órdenes de restricción previas, pertenencia a grupos delincuenciales, entre otros.
> c. Relativos a la relación: como la separación reciente del agresor, la dinámica relacional y la escalada de violencia, y las dificultades económicas en la pareja.
> d. Relativos al contexto: como la pobreza, la carencia de apoyo comunitario e institucional, la estigmatización y marginalización, entre otros.

431. Una segunda clasificación de factores de riesgo los divide en estáticos y dinámicos. Los primeros son aquéllos que se consideran inmutables y que están estadísticamente determinados por los comportamientos e historia previa tanto de la víctima como del agresor (puede tratarse de factores demográficos, de la historia personal y de violencia previa, etc.); los segundos son aquéllos factibles de cambio (como el desempleo, los problemas económicos, el uso y abuso de sustancias, condiciones y contextos poco seguros para vivir, entre otros)[436].

---

[435] Véase Bennett-Cattaneo, L. y Goodman, L.A. (2003). Victim-reported risk factors for continued abusive behavior: Assessing the dangerousness of arrested batterers. Journal of Community Psychology, 31(4), 349-369. Disponible en: https://doi.org/10.1002/jcop.10056. Véase Bennett-Cattaneo, L., Bell, M.E., Goodman, L.A. y Dutton, M.A. (2007). Intimate partner violence victims' accuracy in assessing their risk of re-abuse. Journal of Family Violence, 22, 429-440. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s10896-007-9097-8. Véase Heilbrun, K. (2009). Evaluation for risk of violence in adults. Oxford University Press. Véase Bowen, E. (2011). An overview of partner violence risk assessment and the potential role of female risk appraisals. Aggression and Violent Behavior, 16, 214-226. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.avb.2011.02.007. Véase De Vries, M., De Vogel, V. y Douglas, K.S. (2013). Risk factors and protective factors: a two-sided Dynamic approach to violence risk assessment. The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology, 24(4), 440-457. Disponible en: https://doi.org/10.1080/14789949.2013.818162. Véase De Vogel, V., Bruggeman, M. y Lancel, M. (2019). Gender-sensitive violence risk assessment. Criminal Justice and Behavior, 20(10), 1-22. Disponible en: https://doi.org/10.1177/0093854818824135.

[436] Véase European Institute for Gender Equality. (2019). Risk assessment and management of intimate partner violence in the EU.

432. Es así que, entendiendo al riesgo como el resultado de la interacción constante entre factores estáticos y dinámicos, el nivel de éste fluctúa en función de un contexto y tiempo determinados; por lo tanto, la valoración de riesgo debe ser entendida como un proceso de evaluación continuo y cambiante, y no como un resultado único e inmodificable[437]. La valoración es un proceso complejo que requiere que las personas que la lleven a cabo recolecten la mayor cantidad de información posible, a fin de realizar un análisis amplio de los factores que interactúan y sostienen la violencia y que aumentan la probabilidad de que ésta se repita o agrave, colocando a las víctimas en una situación de mayor vulnerabilidad[438]. Por ello, es imprescindible la aplicación de técnicas de estudio y evaluación rigurosas con una base científica sólida, que respondan al contexto en el que se realiza la evaluación y la naturaleza de ésta, a fin de dotarla de objetividad y validez científica, asegurando con ello la mayor precisión posible y contribuyendo a colocar la violencia como un fenómeno que, dada su magnitud y sus impactos a nivel individual, relacional y social, debe dejar de ser entendido y abordado desde la subjetividad de quien la evalúa, de forma que se logre el desarrollo de estrategias de acción y prevención basadas en datos validados y criterios establecidos en función de los múltiples factores que forman parte de la dinámica de la violencia[439].

433. Es indispensable que el personal encargado de elaborar la valoración de riesgo reciba una capacitación adecuada en torno a la aplicación de los instrumentos de medición o guías de valoración de riesgo, de modo que los resultados obtenidos presenten la menor cantidad de sesgos posible[440]. Además, teniendo en cuenta que la valoración de riesgo puede realizarse en distintos momentos y frente a contextos diversos, los esfuerzos deben dirigirse a que se consolide como un proceso multidisciplinario, con el fin de alcanzar un abordaje

[437] Véase Consejo Médico Forense. (2020). Protocolo de valoración forense urgente del riesgo de violencia de género. Ministerio de Justicia. Gobierno de España. Véase Graham, L.M., Sahay, K.M., Rizo, C.F., Messing, J.T. y Macy, R.J. (2019). The validity and Reliability of available intimate partner homicide and reassault risk assessment tools: A systematic review. Trauma, violence and abuse, 22(1), 22-40. Disponible en: https://doi.org/10.1177/1524838018821952.

[438] Véase Conroy, M.A. y Murrie, D.C. (2007). Forensic assessment of violence risk: A guide for risk assessment and risk management. John Wiley and Sons. Véase Andrés-Pueyo, A., López, S. y Álvarez, E. (2008). Valoración de riesgo de violencia contra la pareja por medio de la SARA. Papeles del Psicólogo, 29(1), 107 – 122. Véase Rodríguez-Martínez, M.B. (2019). Valoración de riesgo de violencia de género: Escala de Predicción de Riesgo de Violencia Grave contra la Pareja-Revisada (EPV-R). Boletín Galego de Medicina Legal y Forense, 25, 69-78.

[439] Véase Rodríguez-Martínez, M.B. (2019). Valoración de riesgo de violencia de género: Escala de Predicción de Riesgo de Violencia Grave contra la Pareja-Revisada (EPV-R). Boletín Galego de Medicina Legal y Forense, 25, 69-78. Véase Conroy, M.A. y Murrie, D.C. (2007). Forensic assessment of violence risk: A guide for risk assessment and risk management. John Wiley and Sons. Véase Andrés-Pueyo, A., López, S. y Álvarez, E. (2008). Valoración de riesgo de violencia contra la pareja por medio de la SARA. Papeles del Psicólogo, 29(1), 107-122.

[440] Bowen, E. (2011). An overview of partner violence risk assessment and the potential role of female risk appraisals. Aggression and Violent Behavior, 16, 214 – 226. https://doi.org/10.1016/j.avb.2011.02.007. Storey, J.E. y Stand, S. (2017). The influence of victim vulnerability and gender on police officers' assessment of intimate partner violence risk. Journal of Family Violence, 32, 125 – 134. https://doi.org/10.1007/s10896-016-9905-0. Scurich, N. (2016). An introduction to the Assessment of Violence Risk en J.P. Singh., S. Bjorkly y S. Fazel (Eds.) International Perspectives on Violence Risk Assessment (pp. 3 - 15). Oxford University Press.

integral desde el enfoque biopsicosocial y desde la perspectiva de las necesidades y derechos de las víctimas[441].

434. Con motivo de la documentación y análisis de diversos expedientes radicados en la Cuarta Visitaduría General relativos a casos de violencia familiar y sexual cometidos en contra de mujeres, la Dirección de Atención Psicosocial de este Organismo en su Informe Técnico sobre la Valoración de riesgo en la atención de mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual[442], en el cual se establece que, si bien, el establecimiento de la ruta crítica busca la homologación de los procedimientos implementados por las personas servidoras públicas para atender los casos de violencia contra las mujeres dentro de un marco de derechos humanos y perspectiva de género, y conlleva una serie de pasos a seguir para brindar una adecuada atención, éstos no siempre podrán tener lugar en el mismo orden, ya que ello dependerá de las necesidades específicas de la víctima, así como del contexto social en el que se encuentre, de tal forma que la particularidad de cada caso es prioridad para definir su atención. En el mismo sentido, se destaca que es importante realizar la detección/valoración de riesgo con sumo cuidado, ya que de ésta se desprende la elaboración de un plan de atención que habilitará la implementación de medidas de protección destinadas a salvaguardar la integridad física y psicoemocional de la mujer; asimismo, se considerarán las necesidades mediatas e inmediatas de acuerdo con las particularidades del caso.

435. Como se especifica en el Acuerdo por el que se establece el Modelo Único de Atención para el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, y que será abordado más adelante, la valoración del riesgo se realizará mediante la aplicación de la Cédula de Detección de Riesgo por Violencia, la cual consiste en una batería de preguntas y una serie de datos dirigidos a detectar el grado de riesgo en que se encuentra la mujer víctima de violencia evaluada, cuyo propósito es cuantificar el riesgo para poder implementar las acciones urgentes, disuasorias, preventivas y de protección que el caso amerite; dicho mecanismo considera el riesgo a partir del perfil de la persona agresora (tomando en consideración factores como si éste cuenta con antecedentes penales, si porta o tiene acceso a armas, si presenta adicciones, si es servidor público con manejo de armas –militares, policías, elementos de seguridad privada, entre otros– o parte de la delincuencia organizada, si tiene práctica o entrenamiento en algún arte marcial o deporte de contacto, entre otros) y de los antecedentes de violencia, así como las

[441] Véase Murray, J. y Thomson, M.E. (2010). Clinical judgement in violence risk assessment. Europe's Journal of Psychology, 1, 127 – 149. Véase Instituto Nacional de Medicina Legal y Forense. (2014). Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja.
[442] IIP-DGQYO-DAP-1-22.

características de vulnerabilidad de la víctima de violencia, de la presencia o ausencia de redes de apoyo familiares o sociales y las características de éstas, para estar en posibilidad de generar un plan de acción. Los planes de acción estarán conformados por diversos servicios que pueden incluir las medidas de protección para salvaguardar de inmediato la integridad y bienes de la víctima de violencia, atención psicológica, asesoría legal, presentación de denuncia e inicio de investigación penal y atención médica, aunado a la posibilidad de adherir a las mujeres a programas gubernamentales encaminados a promover su empoderamiento económico y autonomía; el otorgamiento y orden de estos servicios variarán según cada caso, aunque, de requerirse, deberán brindarse varios de manera simultánea.

436. Además, con el propósito de evidenciar la subjetividad que caracteriza a la violencia y, en consecuencia, a la valoración de riesgo, la Dirección de Atención Psicosocial asevera que no se debe perder de vista que los indicadores relativos al perfil del agresor –los cuales constituyen el eje rector para la determinación del nivel de riesgo– poseen un alto grado de subjetividad, ya que es posible que existan agresores que no "cumplan" con el perfil de "peligrosidad" establecido en la cédula y, sin embargo, representen un riesgo para las mujeres, mismo que resulta indetectable debido a las limitaciones que implica el considerar que la detección de riesgo y valoración del mismo, únicamente se circunscriben a lo estipulado en la Cédula.

437. Por otro lado, el 10 de diciembre de 2019, se publicó el Acuerdo A/018/2019 por el que se crea la Unidad de Análisis y Contexto para la investigación de delitos sexuales, así como otros vinculados a la violencia de género[443], según el cual, dicha Unidad se creó "con el propósito de lograr mayor eficiencia y eficacia en la investigación de los delitos vinculados a la violencia de género, concretamente vinculados a feminicidios, homicidios dolosos, desapariciones de niñas y mujeres y delitos sexuales; se estable que la Unidad deberá estar integrada por un equipo profesional multidisciplinario en antropología, ciencias forenses, criminología, psicología, trabajo social y derecho. En el mismo sentido, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México prevé la existencia de la Unidad de Análisis y Contexto de los Delitos de Género[444] como parte del organigrama de la Fiscalía. Entre las atribuciones de la Unidad se encuentran la siguientes:

[443] Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Acuerdo A/018/2019 por el que se crea la Unidad de Análisis y Contexto para la investigación de delitos sexuales, así como otros vinculados a la violencia de género. 10 de diciembre de 2019. Disponible en: https://ifpes.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/FGJCDMX/Acuerdos_FGJCDMX/2019/ACUERDO_A_18_2019.pdf
[444] Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, art. 14 fracción VI.

> • Elaborar, recabar, sistematizar y analizar información de delitos sexuales y otros vinculados a la violencia de género, tales como violencia familiar, trata de personas, desaparición de mujeres.
>
> •Sistematizar criterios jurídicos adoptados en el plano nacional e internacional sobre la violencia de género, a partir del análisis de instrumentos jurídicos, decisiones jurisdiccionales, diagnósticos, informes, estudios doctrinales, entre otros.
>
> • Elaborar diagnósticos periódicos, que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de violencia de género contra las mujeres y niñas.
>
> • Elaborar informes de contexto que permitan develar patrones del delito, prácticas y *modus operandi*, asociación de casos similares, enfoques diferenciales que se requieran, perfiles de los victimarios, mapas de localización, concentración y tipología delictiva, así como mapas de vínculos de alta complejidad que identifiquen tendencias en la actividad criminal.
>
> • Elaborar informes de análisis y contexto que incorporen a la investigación los elementos sociológicos, antropológicos, psicológicos, jurídicos, de criminología y ciencias forenses que se requieran, a fin de fortalecer las investigaciones relacionadas delitos sexuales y vinculados a la violencia de género.
>
> • Coadyuvar en la elaboración de mapeos y georreferenciación de delitos vinculados a la violencia de género contra las mujeres y niñas.

438. Pese a lo anterior, la información identificada en los casos revisados para el citado Informe Técnico y los expedientes que conforman el presente instrumento es prácticamente nula, pues sólo en el 1.6% (correspondiente a dos casos) se señala la participación de dicha Unidad; también se desconoce la intervención específica de la misma, es decir, a partir de los insumos revisados, no es claro cómo dicha Unidad entró en función, cómo se solicita su intervención y cuáles son sus alcances. Asimismo, de las respuestas emitidas por las diversas áreas de las Fiscalías se desprende que la participación de la Unidad de Análisis de Contexto no es una diligencia imprescindible o básica para la investigación en casos de violencia dirigida a mujeres. En otros casos, se respondió que la decisión de no involucrar a la Unidad de Análisis de Contexto se transfirió a la persona denunciante, o bien, se derivó del análisis hecho por el Ministerio Público sobre el caso particular, sin indicar sustento alguno de dicho análisis, por ejemplo, al señalar

que no se da intervención a la Unidad por considerar que se podría estar revictimizando a la víctima o que el imputado no representa un riesgo.

439. Por otro lado, se identificó también el caso en el que se denunció un evento de violencia familiar, dado que la integración de la indagatoria tardó casi cuatro años, el delito prescribió. A dicha denuncia, le siguieron otras, tanto por hechos de violencia cometidos en contra de la víctima, como en contra de sus progenitores y descendiente.

VIII. SOBRE LA VALORACIÓN DE RIESGO EN LOS CASOS DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES

Modelo Único de Atención (MUA) y valoración de riesgo

440. A partir del análisis del contexto se observa que la situación de violencia en el que se encuentran inmersas las mujeres es reconocida nacional e internacionalmente como una grave violación a derechos humanos y como una problemática de urgente atención.

441. De acuerdo con la Sesión Virtual de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH) (Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI], 2021), las mujeres viven diferentes tipos de violencia en diferentes ámbitos (escolar, laboral, comunitario, familiar, pareja), por diferentes agresores y en diferentes etapas de su vida; así también, se suma la violencia digital y el incremento de la violencia en todas sus vertientes durante el periodo por el confinamiento derivado de la emergencia sanitaria por la enfermedad COVID-19. En dicha sesión, se señaló que el 66 por ciento de las mujeres de 15 años y más, a lo largo de su vida han sufrido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación en al menos un ámbito y ejercida por cualquier agresor. Asimismo, la Ciudad de México se encuentra entre los estados con mayor prevalencia de violencia contra las mujeres con un 55.1 por ciento.

442. Ante dicho contexto es que resultan necesarias y urgentes, estrategias de atención que aborden de manera puntual y efectiva dicha problemática, razón por la cual, se han impulsado la creación de diversos instrumentos como modelos, mecanismos, leyes, protocolos, tratados y acuerdos con la finalidad de visibilizar el contexto de violencia en el que viven las mujeres; además, con dichos instrumentos se pretende atender la problemática desde una perspectiva de derechos humanos y de género.

443. En el ámbito internacional se pueden mencionar los siguientes instrumentos que han sido firmados y ratificados por el Estado mexicano en relación con el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una problemática urgente por resolver, a saber, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Parà). En el ámbito nacional se encuentran la Ley General de Acceso para las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Víctimas. Y finalmente, en el ámbito local, está la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia de la Ciudad de México, por mencionar algunas.

444. De manera particular, la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia de la Ciudad de México, en sus artículos 31, 32, 33 y 34, establece lo relacionado con la atención de la violencia contra las mujeres que se deberá proporcionar en las dependencias y entidades que intervengan, desde el primer momento en el que las mujeres entren en contacto con ellas. La atención partirá de un Modelo Único de Atención (MUA) con la finalidad de que las dependencias y entidades tengan una coordinación en los servicios de atención social, psicológica, jurídica y médica a través de la red de información de la violencia contra las mujeres, esto bajo la aplicación de una Cédula de Registro Único, misma que:

> […] permitirá identificar factores de vulnerabilidad, las necesidades inmediatas y mediatas, las situaciones de discriminación, los tipos de violencia vivida, las características de las personas agresoras, así como las redes de apoyo con las que cuente la víctima. Dicho instrumento está conformado por los apartados de los datos de la víctima; de la agresión y/o delitos a la víctima; de la persona agresora y; del servicio brindado a la víctima […][445]

445. Tal como se ha señalado anteriormente, la valoración del riesgo en caso de violencia contra las mujeres no es una diligencia aislada de voluntaria incorporación por parte del personal ministerial, cuando se investiguen casos de violencia de género en contra de mujeres, pues la falta de valoración de riesgo incumple con lo dispuesto en el Modelo Único de Atención (MUA) previsto en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México[446], del cual destaca la etapa de identificación de prioridades, entendidas como las necesidades

[445] Instituto de Mujeres de la Ciudad de México (2013). Prontuario del Modelo Único de Atención, p. 26. Disponible en: https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Publicaciones/ProntuarioMUA.pdf
[446] Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de noviembre de 2015.

inmediatas y mediatas de las víctimas, así como las medidas de protección que requiera, debiendo también brindar el acompañamiento correspondiente.

446. Es indispensable recordar que el ya citado Acuerdo por el que se establece el MUA es de observancia general y obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública de la ahora Ciudad de México que intervienen en materia de atención de la violencia en el ámbito de sus atribuciones; y por el que se estableció la obligatoriedad de la utilización de la Cédula de Detección de Riesgo por Violencia en cualquier caso de violencia que se presente obligatorio para toda aquella persona que atienda por primera vez a víctimas de violencia, quien deberá contar con capacitación previa en la aplicación y análisis de la Cédula[447].

447. La forma en que el MUA sugiere llevar a cabo la detección del riesgo podría resultar subjetiva, pues, si bien, la violencia contra las mujeres es una problemática social, que dada su recurrencia ha permitido para su estudio y la identificación de patrones, no deben dejarse de lado las particularidades de cada caso. Por esa razón, resulta complejo determinar objetivamente el "tipo y/o nivel de riesgo" mediante la aplicación de una única cédula o instrumento que "cuantifique" el riesgo, ya que, además, ésta no considera otros datos cualitativos relacionados con el contexto en el que la violencia sucede.

448. Como parte del procedimiento a seguir se establece que, una vez realizada la valoración de riesgo y aplicada la Cédula de Detección a las víctimas, en caso de haber detectado riesgo para su seguridad, el personal del área responsable deberá realizar el enlace inmediato con la institución especializada, realizar gestiones para obtener el servicio inmediato a favor de éstas y proporcionar la medida de seguridad para acompañarlas hasta que la persona ingrese al servicio correspondiente. Para el caso de que se detecte que la víctima se encuentra en un alto nivel de riesgo "el área responsable –con la debida diligencia– deberá realizar las gestiones necesarias para su adecuada canalización a un lugar de máxima seguridad, sea este una casa de emergencia o de refugio".

449. A fin de visibilizar los estándares bajo los cuales debería realizarse la elaboración de Valoraciones de Riesgo en casos de violencia de género, desde un enfoque de derechos humanos, perspectiva psicosocial y de género, se realizó el informe técnico "Valoración de riesgo en la atención de mujeres y niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual"[448], se realizó un análisis de

[447] Gaceta Oficial del Distrito Federal. Acuerdo por el que se establece el Modelo Único de Atención para el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. 25 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/resources/normatividad/63927.pdf
[448] IIP-DGQYO-DAP-1-22.

carácter técnico-especializado de la información brindada por diversas áreas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México en relación con 119 expedientes de queja que se encontraban en trámite como respuesta a las solicitudes de información formuladas por la Cuarta Visitaduría General en el mediante los oficios 4-9485-21 y 4-9524-21. Las respuestas recibidas, en algunos casos, hacen referencia expresa a la elaboración de valoraciones de riesgo y emisión de medidas de protección frente a casos de violencia de género, así como al involucramiento de la Unidad de Análisis de Contexto[449].

450. En relación con lo anterior, es importante señalar que las valoraciones de riesgo parten de lo dispuesto por el MUA, a partir del "Acuerdo por el que se establece el Modelo Único de Atención para el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal" (Acuerdo CISOI/2015/10)[450] el cual es de observancia general y obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del [entonces] Distrito Federal que intervienen en materia de violencia en el ámbito de sus atribuciones". Así mismo, además de mencionar que el MUA se expidió con la finalidad de "proporcionar una adecuada atención a la violencia contra las mujeres e impedir la fragmentación de la acción de las Dependencias y Entidades", también se pretende evitar la violencia institucional (revictimización) a las mujeres víctimas de violencia.

451. Así también, de acuerdo con el Prontuario del Modelo Único de Atención elaborado por el entonces Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México[451], los principios bajo los cuales se llevará a cabo el MUA están orientados a garantizar, respetar y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, dichos principios son el respeto a la dignidad humana de las mujeres, la libertad y autonomía de las mujeres, la no discriminación, la equidad de género, la transversalización de la perspectiva de género, el empoderamiento de las mujeres, la igualdad sustantiva y la debida diligencia. Asimismo, el Modelo debe atender los

[449] Resulta importante mencionar que para la construcción del informe Técnico, se llevó a cabo el siguiente procedimiento metodológico:

- Análisis de la información brindada por diversas áreas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México [FGJCDMX] como respuesta a las solicitudes de información remitidos por la Cuarta Visitaduría General.
- Revisión y lectura de marco teórico y normativo relacionado con los temas que involucran el Informe Técnico y del cual se da cuenta en el apartado de Referencias.
- Elaboración de Informe Técnico y sus conclusiones, desde un enfoque de derechos humanos, perspectiva psicosocial y de género. Para una mayor comprensión, el contenido del presente documento se desglosa por apartados, incluyendo uno en el que se describen las buenas prácticas que deben orientar la realización de valoraciones de riesgo en la atención de mujeres y niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual.

[450] Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c5b54aab1ca65315ad5b5044908b3692.pdf
[451] Disponible en: https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Publicaciones/ProntuarioMUA.pdf
Véase también: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (2013). Diagnóstico sobre violencia contra las mujeres en la Ciudad de México, realizado por Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad (EPADEQ) S.C.

siguientes ejes transversales: no revictimización, homologación de la atención y acceso a la justicia.

452. En el mismo sentido, las características de la atención deben estar encaminadas a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres; dichas características son: atención integral, efectividad, legalidad, auxilio oportuno, respeto a los derechos humanos de las mujeres, interinstitucionalidad, seguridad, confidencialidad, calidad, transparencia y secuencia de los servicios/seguimiento.

453. El MUA está conformado por cinco pasos: I. Identificación del problema, II. Determinación de prioridades, III. orientación y canalización, IV. Brindar acompañamiento y V. Seguimiento. Es fundamental que las primeras etapas se realicen adecuadamente, pues de ello dependerá la seguridad de la mujer víctima de violencia, ya que, en éstas, se conocerá el contexto de violencia y los posibles riesgos derivados de la misma, en sus diferentes esferas psicosociales. En este sentido, la valoración del riesgo resultará fundamental para proceder con una adecuada aplicación del MUA con la finalidad de salvaguardar la integridad de la mujer, pues de no ser así, se le podría dejar en una situación de vulnerabilidad; al no atender de manera oportuna el *continuum* de violencia, se colocaría a la mujer frente a la posibilidad de enfrentar hechos de violencia extrema, como la feminicida.

454. Lo antes mencionado se encuentra detallado en la ruta crítica para la aplicación del MUA. En este sentido, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (2000) la ruta crítica:

> […] es un proceso que se construye e implica la toma de decisiones y la ejecución de acciones, por parte de las mujeres que buscan apoyo, atención y soluciones a la problemática de violencia que padecen, es decir cuando han decidido romper el silencio de su situación y encontrar en otros ámbitos –comunitario, familiar e institucional- una respuesta […][452]

455. A partir de lo anterior, se hace evidente que la ruta crítica es un mecanismo en el que participan tanto las personas víctimas como actores del Estado y, por tanto, debe ser entendida como un proceso en el que, por un lado, interactúan tanto factores impulsores como inhibidores relacionados con las partes participantes, los cuales determinan en gran medida el curso y los resultados de este, y, por otro, que requiere de la participación coordinada y eficiente de las instituciones

[452] Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud [OPS/OMS] (2000). La ruta crítica de las mujeres afectadas por violencia intrafamiliar en América Latina: Estudios de caso en 10 países, p. 89.

gubernamentales que brindan atención frente a casos de violencia, esto con el fin de asegurar que las víctimas reciban la atención integral que necesitan con dignidad, calidez, confidencialidad y profesionalismo[453].

456. En este sentido, el Acuerdo CISOI/2015/10 señala que dicha ruta:

> […] deberá ser observada por todas las dependencias y entidades de la administración pública del [entonces] Distrito Federal, así como las privadas que presten servicio en materia de violencia contra las mujeres, en concordancia con los artículos 1 y 28 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal […]

457. La ruta crítica, describe los cinco pasos que conforman el MUA, mismos que se muestran en la siguiente tabla:

PASO	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS
I. Identificación del problema	Consiste en determinar las características del problema, el tipo, modalidad de violencia o conducta delictiva, los efectos y posibles riesgos para las víctimas directas e indirectas, en su esfera social, económica, laboral, educativa y cultural.	**Primer contacto:** La identificación de la problemática de violencia inicia con el primer contacto, que puede ser a través de la solicitud de información sobre algún servicio relacionado con la atención a la violencia, ya sea personalmente, por teléfono, vía electrónica o por escrito; y puede ser recibida por cualquier persona sin importar la adscripción, área de trabajo o cargo que desempeñe dentro de una dependencia, entidad u Órgano Político Administrativo del GDF, ya sea aquellas que atiendan a mujeres víctimas de la violencia o tengan objetivos diferentes. **Entrevista inicial**: La entrevista corresponde a un nivel de atención básico y general. No es una entrevista clínica. Ésta debe realizarse bajo una escucha atenta y respetuosa, libre de prejuicios y estereotipos, que considere las condiciones de las mujeres de acuerdo a su edad, pertenencia étnica, discapacidad, condición social y demás situaciones de vulnerabilidad. Las acciones de

[453] Véase Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud [OPS/OMS] (2000). La ruta crítica de las mujeres afectadas por violencia intrafamiliar en América Latina: Estudios de caso en 10 países. Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2019). Rutas críticas en materia de atención a mujeres en situación de violencia en México.

PASO	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS
		atención inicial contemplan componentes de detección, registro, servicio de atención en crisis, así como de canalización. **Cédula de Registro Único (aplicación)**
II. Determinación de prioridades	Consiste en identificar las necesidades inmediatas y mediatas, así como las medidas de protección que en su caso requiera la víctima	**Análisis del caso y detección del riesgo:** Consiste en un análisis e identificación del riesgo, considerando la peligrosidad de la persona agresora y las condiciones de vulnerabilidad o inseguridad en que se encuentre la mujer víctima, apoyándose para ello en el instrumento denominado "Detección del riesgo por violencia". **Detección de alto riesgo**: Cuando del análisis del caso se desprenda que por la violencia ejercida sobre la víctima, su falta de redes de apoyo y/o por su situación de vulnerabilidad, ésta y/o las víctimas indirectas se encuentren en un grave riesgo en su seguridad personal, el área responsable con la debida diligencia, deberá realizar las gestiones necesarias a fin de canalizar adecuadamente a la víctima y/o víctimas indirectas a un lugar de máxima seguridad, sea casa de emergencia o refugio.
III. Orientación y Canalización	La autoridad o entidad a la que acuda la víctima por primera vez, brindará de manera precisa, con lenguaje sencillo y accesible, la orientación social y jurídica necesaria y suficiente con respecto al caso de violencia que presente, realizando la canalización ante la instancia correspondiente.	**Orientación y canalización (atención especializada):** La intervención especializada debe ser desde la perspectiva de género para las mujeres víctimas conforme a los criterios de atención integral, efectividad, legalidad, auxilio oportuno y de respeto a los derechos humanos de las mujeres.
IV. Brindar acompañamiento	El acompañamiento es la asistencia y apoyo que debe otorgarse a las mujeres víctimas de la violencia de género desde el momento en que tiene contacto con las instituciones, redes de apoyo o refugios, hasta el momento en que sea satisfecha su necesidad y, de ser posible, reconstituida su ciudadanía mediante la sanción al responsable y la reparación del daño sufrido	**Criterios de acompañamiento a la mujer víctima:** Se dará acompañamiento a la mujer víctima: Por casos de violencia sexual; Si se presenta con lesiones físicas que ponen en riesgo su vida; Si detectan amenazas o cualquier otra situación que pongan en riesgo su vida y/o la vida de las víctimas indirectas: En el caso de riesgos de seguridad, se solicita el apoyo de personal de

PASO	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS
		seguridad pública para el traslado seguro
V. Seguimiento	Son las acciones específicas para un caso en concreto, encaminadas a vigilar el cumplimiento y la actuación con la debida diligencia de las y los servidores públicos que atiendan a los procedimientos de canalización, según sus atribuciones contenidas en la Ley, para atender los casos de violencia contra las mujeres, para garantizar el acceso a la justicia, el respeto a sus derechos humanos y la no revictimización de la víctima, mediante un procedimiento sin dilación.	

458. Independientemente de lo antes señalado, debe considerarse que, si bien el establecimiento de la ruta crítica busca la homologación de los procedimientos implementados por las y los servidores públicos para atender los casos de violencia contra las mujeres dentro de un marco de derechos humanos y perspectiva de género, y que, por tanto, conlleva una serie de pasos a seguir para brindar una adecuada atención a las mujeres víctimas de violencia, también es cierto que estos no siempre podrán tener lugar en el mismo orden, ya que ello dependerá de las necesidades específicas de la víctima, así como del contexto social dentro del que se encuentre inmersa, de tal forma que la particularidad de cada caso es prioridad en la atención; es decir, el hecho de que existan dichos pasos no significa que todos los casos deben ser atendidos de la misma manera. Frente a esto, las autoridades deberán priorizar aquellas acciones que respeten la autonomía de las mujeres, y que, a su vez, garanticen su seguridad, evitando así caer en la generación de patrones y por tanto en la replicación de planes de atención que no consideran las necesidades específicas de cada una de ellas[454].

459. Haciendo énfasis en el segundo paso (determinación de prioridades) en el que se lleva a cabo la detección/valoración del riesgo, como ya se mencionó, resulta importante realizarlo con un deber reforzado de cuidado, perspectiva psicosocial y un enfoque diferenciado, ya que de éste se desprende la elaboración de un plan de atención que habilitará la implementación de medidas de protección destinadas a salvaguardar la integridad física y psicoemocional de la mujer; asimismo, se considerarán las necesidades mediatas e inmediatas de acuerdo con las particularidades del caso.

460. Conforme al Acuerdo CISOI/2015/10, la valoración del riesgo se realizará mediante la aplicación de la Cédula de detección de riesgo por violencia, la cual:

[454] Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2019). Rutas críticas en materia de atención a mujeres en situación de violencia en México.

> […] es una batería de preguntas y una serie de datos dirigidos a detectar el grado de riesgo en que se encuentra la mujer víctima de violencia evaluada, y, además, permitirá cuantificar el riesgo, para de esa manera implementar las acciones urgentes, disuasorias, preventivas y de protección que el caso amerite […]

461. En este mismo sentido, el mencionado acuerdo señala que dicha cédula "se utilizará en cualquier caso de violencia que se presente, es decir, será obligatorio el llenado del instrumento, ya que se considera necesario tener el conocimiento del riesgo que pudiera correr la víctima para generar un plan de acción".

462. Para la valoración del riesgo, se tendrán en consideración las características de la persona agresora, así como las condiciones de vulnerabilidad o inseguridad de la víctima. De la misma manera, el tipo de riesgo identificado, será fundamental para determinar el plan de atención. Así, según el Acuerdo CISOI/2015/10, se pueden determinar los siguientes tipos de riesgo:

- **Con riesgo de muerte inminente:** se tomará en cuenta indicadores de violencia física y, especialmente, de violencia feminicida.

- **Con alto riesgo:** se tomará en cuenta la presencia de todos los tipos de violencia, en mayor medida la violencia física y sexual.

- **Con riesgo moderado:** se tomará en cuenta la presencia o ausencia de los tipos de violencia, haciendo énfasis en que no deberá haber presencia significativa de violencia física ni sexual, ni mucho menos de violencia feminicida.

463. En este sentido, según lo establecido por el mencionado Acuerdo, la determinación del riesgo y el posterior llenado de la Cédula de Detección de Riesgo, girarán sobre todo en torno al perfil de la persona agresora, tomando en consideración factores como: si éste cuenta con antecedentes penales, si porta o tiene acceso a armas, si presenta adicciones, si es servidor público con manejo de armas (militares, policías, seguridad privada, entre otros) o parte de la delincuencia organizada, si tiene práctica o entrenamiento en algún arte marcial o deporte de contacto, entre otros.

464. De esta manera, según el Acuerdo CISOI/2015/10, una vez realizada la valoración de riesgo y aplicada la Cédula de Detección a las víctimas:

> […] En caso de haber detectado riesgo para su seguridad, el personal del área responsable deberá realizar el enlace inmediato con la

> institución especializada, realizar la gestión para la obtención del servicio inmediato; así como la medida de seguridad para su acompañamiento hasta que la persona ingrese al servicio. […]

Igualmente, si se detecta que la víctima se encuentra en un alto nivel de riesgo "el área responsable –con la debida diligencia- deberá realizar las gestiones necesarias para su adecuada canalización a un lugar de máxima seguridad, sea este una casa de emergencia o de refugio"[455]. Los planes de atención se realizarán acorde a las necesidades y al tipo de riesgo en el que se encuentren las mujeres, dichos planes están conformados por diversos servicios como las medidas de protección para salvaguardar de inmediato la integridad y bienes de la víctima, atención psicológica, asesoría legal, presentación de denuncia e inicio de investigación penal, atención médica; además, se considerará la posibilidad de adherir a las mujeres a programas gubernamentales encaminados a promover su empoderamiento económico y autonomía. En este tenor, es pertinente señalar que, si bien existe una ruta homologada de acción, "no todos los servicios o procedimientos serán siempre requeridos para la víctima y el orden variará según cada caso. En la mayoría, deberán brindarse varios servicios de forma simultánea"[456].

465. De los expedientes analizados en el Informe Técnico para el presente instrumento se identificó que el personal ministerial que inició la indagatoria –en casos de violencia familiar y violencia sexual– no solicitó inmediatamente a los centros de atención a víctimas correspondientes, la elaboración de la valoración de riesgo en que se encontraban las víctimas y sus familias, o bien, aunque se solicitó con posterioridad no se hizo de manera oficiosa, sino a consecuencia de solicitudes expresas de esta Comisión. Por ello, ante la falta de elementos para acordar sobre la implementación de alguna o algunas de las medidas de protección previstas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en el 63 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, se identificó la persistencia en acordar las mismas medidas, a saber, la prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionadas con las primeras (fracción V) y la protección policial de la víctima u ofendido (fracción), las cuales no siempre fueron eficaces y que evidencian la falta de análisis del contexto y de la situación de riesgo en que se encuentran las personas. Asimismo, se identificó que, pese a haberse dictado medidas de

[455] Instituto de Mujeres de la Ciudad de México (2013). Prontuario del Modelo Único de Atención, p. 31. Disponible en: https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Publicaciones/ProntuarioMUA.pdf

[456] Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2019). Rutas críticas en materia de atención a mujeres en situación de violencia en México, p. 24.

protección, en algunos de estos casos, las víctimas recibieron nuevos actos de molestia o agresiones por parte del imputado, consistentes en establecer comunicación con ellas, acudir a sus domicilios, amenazas, agresiones físicas y verbales, ataques a otros miembros de la familia.

466. Como se mencionó anteriormente, para el presente instrumento, en 7 de los 21 expedientes analizados para este instrumento no se realizó la valoración de riesgo prevista en el Modelo Único de Atención, o bien, se practicó hasta que fue requerido por esta Comisión. Ello implicó que, en 19 expedientes, las medidas de protección acordadas fueron insuficientes o no se acordaron, por lo que en 7 casos se registró la comisión de nuevas agresiones en contra de la víctima y en 3, en contra de personas cercanas a ésta.

467. En varios casos que integran el presente instrumento recomendatorio, no se desprende que personal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México haya acordado medidas de apremio en contra del imputado con motivo del incumplimiento de las medidas de protección dictadas a favor de la víctima y, en algunos casos, de sus familiares (hijas, hijos, progenitores u otras personas) y tampoco se desprende que personal ministerial haya implementado un mecanismo de supervisión y evaluación respecto de la efectividad de las medidas de protección dictadas.

468. En un caso de violencia sexual documentado en este instrumento, se observó la falta de valoración de riesgo respecto a la víctima, que considerara que la agresión que sufrió estuvo motivada con las acciones de defensa de derechos humanos realizadas o acompañadas por ella, respecto de las cuales no se emitieron medidas de protección a su favor.

469. Del Informe Técnico sobre Valoración de riesgo en la atención de mujeres y niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual[457], también se desprende que, de la totalidad de casos analizados para la elaboración de ese Informe, el 73.1 por ciento cuenta con alguna acción correspondiente a alguno de los pasos del Modelo Único de Atención, principalmente en lo que respecta a los pasos de “Detección de prioridades” y “Orientación y canalización”; dichas acciones corresponden a la valoración del riesgo –misma que se identificó sólo en dos casos–, a la declaración de las víctimas, a la dictaminación médica-psicológica y a las medidas de protección. En el resto de los casos, en los insumos revisados, no se logró identificar alguna acción realizada por las autoridades.

[457] IIP-DGQYO-DAP-1-22.

470. Asimismo, en los insumos revisados, de forma reiterada, se señala que la elaboración de Valoraciones de Riesgo **no constituye una acción necesaria** en el curso de una investigación en casos de violencia de género, así como para emitir medidas de protección, sustentado esto último en lo que señala la normatividad vigente[458] citada en las diversas respuestas. Por ejemplo:

> *No existe valoración de riesgo ya que en atención a que el Código nacional de procedimientos penales no lo requiere para dictarse medidas de protección, el agente del que inició la carpeta dictó medidas de protección señaladas en las fracciones V al VIII del Código Nacional de Procedimientos Penales*[459]*.*

471. Así también, distintos Ministerios Públicos informaron sobre su **incompetencia** para llevar a cabo Valoraciones de Riesgo, así como la **carencia de normatividad** (manuales, protocolos, etc.) que regule dicha elaboración; algunos ejemplos son los siguientes:

> *… le informo que esta autoridad ministerial no es competente para realizar valoraciones de riesgo por lo cual no cuenta con personal que las realice, desconociendo en su totalidad el perfil del personal encargado, la metodología que emplea o los lineamientos que se aplican*[460]*.*
>
> *Por lo que hace a su solicitud respecto del inciso a) al i) [vinculado a Valoraciones de Riesgo], en relación a el oficio (sic) ante mencionado le hago de su conocimiento que el área que conoce respecto de las valoraciones de riesgo corresponde a Unidad de Supervisión Unidad de Medidas Cautelares misma que depende del Tribunal Superior de Justicia; por tal motivo la que suscribe [Agente del Ministerio Público] no es competente para dar contestación a su petición*[461].
>
> *…no es competencia del suscrito [Agente del Ministerio Público] realizar las valoraciones de riesgo*[462]*.*

[458] En respuestas diversas, se señala como sustento normativo el Artículo 200 y 202 del Código Penal para la Ciudad de México y los Artículos 131 Fracción XV y 137 Párrafo Primero del Código Nacional de Procedimientos Penales.
[459] Respuesta emitida en relación al Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DEA/4190/2021-08, firmado por el Lic. Luis Ángel Palacios Reyna, encargado de la 75ter Agencia Investigadora sin detenido.
[460] Respuesta a Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4143/2021-08, firmado por la Lic. Consuelo Hernández Juárez, Agente del Ministerio Público.
[461] Respuesta a Oficio FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4619/2021-08, con fecha 6 de septiembre de 2021, firmado por la Lic. Alejandra Betina Villa Suarez, Agente del Ministerio Público.
[462] Respuesta número 0013096, firmada por el Lic. Julio Ricardo Barrios Martínez, Agente del Ministerio Público.

En el caso de valoración de riesgo, esta autoridad no cuenta con lineamientos, manuales, guías, protocolos y marco normativo, ya que no tengo el cargo de psicólogo, se cuenta con el cargo de agente del ministerio público[463]*.*

En virtud de que no se cuenta con valoración de riesgo, no se cuenta con metodología para ello, asimismo se hace la observación que la (sic) valoraciones de riesgos la realizan peritos en psicología, quienes son los que aplican la metodología correspondiente (…) Los lineamientos, manuales, guías, protocolos y marco normativo para hacer las valoraciones de riesgos los tiene el personal de psicología de esta agencia, al ser los peritos en la materia[464]*.*

No se ha realizado valoración de riesgo a la adulta mayor; sin embargo, dichas valoraciones se realizan por personal del área de psicología de esta Fiscalía de Investigación del delito de violencia Familiar adscrita a esta Agencia Especializada, con el cargo de Licenciada en Psicología y Licenciada en Psicología clínica quienes tomaron un curso de Victimología, en Derechos Humanos, así como cursos enfocados en atención de adultos mayores y sustentado en literatura de la ciencia psicológica, todo lo anterior con un enfoque en violencia de género[465]*.*

En el caso de valoración de riesgo, esta autoridad no cuenta con lineamientos, manuales, guías, protocolos y marco normativo, ya que no tengo el cargo de psicólogo, se cuenta con el cargo de agente del ministerio público. Por lo que al momento de implementar las medidas de protección se está a lo dispuesto por los artículos 137 al 139 del Código de Nacional de Procedimientos Penales[466]*.*

472. En algunos casos, la responsabilidad por la falta de realización de la Valoración de Riesgo, se transfirió a la persona denunciante y su actuar, o bien, el Agente del Ministerio Público realizó el análisis sobre algunos elementos del caso concreto, para decidir no llevar a cabo la Valoración de Riesgo.

[463] Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4248/2021-08, firmado por la Lic. Karina Marisol Villalobos Yañez, Agente del Ministerio Público.
[464] Oficio Número FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEC/3188/2021-08, firmado por la Lic. Lizbeth Fuentes Fernández, Agente del Ministerio Público.
[465] Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4248/2021-08, firmado por la Lic. Karina Marisol Villalobos Yañez, Agente del Ministerio Público.
[466] Respuesta a Oficio FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4247/2021-08 firmado por el Lic. Gustavo I. Ramírez Flores, Agente del Ministerio Público.

En el caso que nos ocupa no se realizó una valoración de riesgo ya que la denunciante presentó su declaración escrito (sic) el 27 de agosto del año 2020, presentándose ante esta autoridad hasta el día 17 de septiembre del año 2020, por lo cual ***no se encontraba en un riesgo (sic) inminente, ya que tardó un mes en acudir a esta agencia Especializada*** [negritas integradas][467].

No existe valoración de riesgo, toda vez que ***la víctima no acudió ante el suscrito para entregarle el oficio correspondiente*** [negritas integradas]*; sin embargo, el agente del ministerio público que inició la carpeta dictó medidas de protección…* [468]

No obran en los registros de la multicitada carpeta valoraciones de riesgo, toda vez que la víctima […] (hoy finada) ***nunca acudió ante la suscrita, para entregarle el oficio correspondiente*** *[negritas integradas], sin embargo, el agente del ministerio público de […] que dio inicio la carpeta, dictó medidas de protección…*[469]

…no se cuenta con una valoración de riesgos, ya que hasta el momento dicho sujeto ***no ha representado un riesgo para la víctima debido a que no se tiene por identificada su identidad, ni el domicilio donde este pueda ser localizado*** *[negritas integradas]; además de que no ha amenazado, o puesto en riesgo la integridad personal, así como la vida de la denunciante, posterior al hecho que se investiga…* [470]

473. Como fue previamente referido, en los insumos revisados por la Dirección de Atención Psicosocial, **se encontraron Valoraciones de Riesgo únicamente en dos casos[471]**, lo que corresponde al 1.6 por ciento del universo de casos revisados; dichas valoraciones consisten en dos formatos con preguntas tendientes a determinar la situación de riesgo de las personas evaluadas. Uno de ellos, emitido por personal del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) y otro por el Centro de Justicia de las Mujeres de Tlalpan, Ciudad de México. En este último, destaca el procedimiento detallado por la directora de dicho Centro, consistente en:

467

468 Respuesta con relación al Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DEA/4310/2021-08, firmado por el Lic. Gregorio Silva Guzmán, Agente del Ministerio Público.

469 Respuesta con relación al Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DGDH/503/1709/2021-08, firmado por la Lic. Ma. Lourdes Cuevas Gaytán, Agente del Ministerio Público.

470 Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4146/2021-08, firmado por el Lic. Mario Adán González, Agente del Ministerio Público.

471 Remitidas vía Oficio número 602/300/6049/2021-07, firmado por la Mtra. Lorena Victoria Nequiz Reséndiz, Subdirectora de Área de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito- Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar y el Oficio número 600.4.3/TLP/03913/2021-08, firmado por la Lic. Nancy América Gómez Vázquez, Directora del Centro de Justicia para las Mujeres con se3de en Tlalpan en la Ciudad de México.

> *…en la atención brindada se aplica el formato de medición de riesgo con preguntas directas en entrevista a la persona usuaria, misma que se basan en el último año de convivencia con la persona agresora, como primer punto, se señalan los últimos tres eventos de violencia vividos, plasmado de puño y letra por la usuaria, que pueden clasificarse en 5 escalas dependiendo de las agresiones físicas, existentes en los eventos de violencia para posteriormente continuar en la entrevista con el test de identificación de la violencia que permite identificar la presencia de esta y la frecuencia con la que ocurres (sic), con la finalidad de obtener un puntaje que nos indique el nivel de peligro en el que se encuentra la persona usuaria para poder diseñar un plan de seguridad que permitir (sic) prevenir nuevos eventos de violencia. Aclarando que toda esta información se hace del conocimiento de la persona usuaria quien al final de la entrevista describe de puño y letra el plan de seguridad establecido con la profesionista concluyendo su atención con la firma y nombre de cada persona usuaria (…) El perfil de la persona encargada de realizar el Formato antes descrito, pertenece al área de Psicología, quien cuenta con título y cédula profesional que lo acredita como Licenciado/a en Psicología (…) Las funciones de las profesionistas en Psicología son: I. Participar en la entrevista multidisciplinaria de atención inicial con la usuaria, aplicar y explicar el formato de medición de riesgo, II. Realizar contención emocional de la persona usuaria, III. Brindar tratamiento psicológico en modalidad grupal o individual, IV. Canalizar a instancias especializadas para la necesidad de la persona usuaria.* ***Elaborar plan de seguridad junto con la usuaria para prevenir o evitar nuevos eventos de violencia*** [negritas integradas].

474. En el mismo sentido, se identificaron dos casos más en los cuales la valoración de riesgo podría considerarse parcial pues únicamente se señala el "deber ser" de su aplicación, es decir, es señalada como parte de un marco referencial, no obstante, la valoración no se integró en la respuesta remitida a este organismo. A continuación, se muestran los hallazgos de dichos casos:

475. En el primer caso, la servidora pública suscribiente indica la realización de la Valoración de Riesgo, pero no la integra en la respuesta. Además, en su escrito destaca que, metodológicamente, la valoración de riesgo:

> *… se realiza a través de la observación en la entrevista directa a la víctima, con apego estricto al cuestionario formulado en la denominada ficha para valoración de riesgo, la cual incorpora elementos que permiten identificar los peligros extremos a los que está expuesta la víctima, pues incluso al final reserva un apartado para identificar un posible riesgo feminicida (…) Por lo que respecto al personal que requisita una ficha*

> *para valoración de riesgo, se encuentra adscrito a este Centro de Atención a Víctimas y el personal de cada una de las áreas encargadas de tratar directamente con las personas usuarias (trabajo social, psicología, legal) las cuales son valoradas mediante la entrevista y la elaboración de la citada ficha (...)*[472].

476. En el mismo oficio, con relación a los manuales, lineamientos, guías, protocolos y marco normativo empleado para realizar valoraciones de riesgo y emitir medidas de protección, se señala lo siguiente:

> *Por lo que respecto a la elaboración de la ficha para valoración de riesgo es a través de los lineamientos del Manual Administrativo de la Dirección General de Atención a Víctimas, con respecto a la determinación de solicitudes de medidas de protección y en cuanto a su determinación, se prevé lo señalado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México…*[473]

477. En un último caso, el Agente del Ministerio Público solicita al Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas del Delito Violento (ADEVI) la realización de la Valoración de Riesgo a la persona denunciante; sin embargo, recibe como respuesta lo siguiente:

> *… hago de su conocimiento que, si bien el Acuerdo A/007/2011, emitido por el entonces Procurador General de Justicia de la Ciudad de México, señala en su artículo segundo en relación con el quinto, que la autoridad ministerial previa valoración de riesgo y solicitud de la víctima (ante la autoridad ministerial o judicial) determinarán la procedencia o no de las medidas de protección y que serán procedentes cuando se acredite la existencia de un riesgo para la vida, la integridad física y/o psicoemocional de las personas a que se refiere el acuerdo en mención, para lo cual la autoridad competente deberá valorar la naturaleza o gravedad del delito, los vínculos entre la o el beneficiario de la medida y la o el agresor, los antecedentes del caso y los antecedentes del agresor, y que las mismas deberán solicitarse al Sistema de Auxilio de Víctimas, para el trámite correspondiente, también lo que es que este Centro no cuenta con tal facultad, ya que entre las facultades de este Centro, no está el valorar la naturaleza o gravedad de un delito o en su caso, no se cuenta con totalidad de la investigación, ya que esa es facultad de la autoridad ministerial, aunado a ello, y diverso a lo que señala el presente acuerdo, con las reglas del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en su artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es la*

[472] Oficio 602/247/2021-09 firmado por la Lic. Nahyeli Ortiz Quintero, Directora General de Atención a Víctimas del Delito.
[473] Oficio 602/247/2021-09 firmado por la Lic. Nahyeli Ortiz Quintero, Directora General de Atención a Víctimas del Delito.

autoridad ministerial quien bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo para la seguridad de la víctima o el ofendido[474].

478. La información anterior se contrapone con algunos de los puntos que señala el Acuerdo CISOI/2015/10. En primer lugar, la adecuada aplicación del MUA con relación a "proporcionar una adecuada atención a la violencia contra las mujeres" bajo los principios de "garantizar, respetar y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia", pues al no aplicar el Modelo de Atención Única en todos los casos, lo anterior no se cumple. El segundo punto corresponde al cumplimiento de la ruta crítica, en el sentido de que ésta "deberá ser observada por todas las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como las privadas que presten servicio en materia de violencia contra las mujeres", este punto tampoco fue llevado a cabo en su totalidad, debido a que las dependencias antes señaladas no llevaron a cabo una adecuada ruta crítica ya que la aplicación de la valoración del riesgo no se realizó en la mayoría de los casos; por lo que dicha situación, puede tener implicaciones importantes para quienes viven situaciones de violencia.

479. Un tercer punto, corresponde al paso número 2 del MUA (Determinación del riesgo) pues se mencionó que dicho paso resulta clave; al no llevarse a cabo, prácticamente en la mayoría de los casos, ello sugiere que las mujeres víctimas de violencia pudieron haber quedado en una situación de vulnerabilidad y riesgo latente; además, al presente punto se suma la prácticamente nula aplicación de la "Cédula de detección de riesgo por violencia" la cual es obligatoria **y sin embargo, las autoridades refieren que no constituye una "diligencia básica", situación que contradice por completo, lo señalado en el acuerdo antes mencionado.**

480. Continuando con el paso 2, en lo que respecta a las acciones y/o intervención que se deberá llevar a cabo en tanto haya sido determinado el riesgo, únicamente en el 36 por ciento de los casos revisados, la autoridad envió a este organismo información vinculada a la emisión de medidas de protección[475], mismas que en términos generales, se emiten sin una previa Valoración del Riesgo al que se encuentra expuesta la persona denunciante. Así, las Medidas de Protección

[474] Oficio de fecha 21 de julio de 2021, emitido por la Lic. Claudia Otlica García, Directora del Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctima del Delito Violento.

[475] En general, las medidas de protección que se apreciaron en el análisis de los insumos remitidos, fueron: -Apercibimiento de la persona imputada para que se abstenga de realizar actos de intimidación o molestia en contra de la víctima y -Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales al domicilio en donde se localice o encuentre víctima u ofendido en el momento de solicitarlo.

> *…son con base al propio significado de las palabras medidas de protección, las cuales son medidas y disposiciones para prevenir un riesgo, daño o peligro para guardarse de él y evitarlo. Es decir, es un medio preventivo temporal para evitar preventivamente la violencia, sin que el propio numeral citado exija requisito alguno para otorgarlo bajo la más estricta responsabilidad del agente del MP, sin que por ello se violen garantías individuales ya que su pronunciamiento es provisional y estas tienden a salvaguardar la integridad física y psíquica de la víctima del delito*[476]*.*

481. En diversas respuestas, se señala de forma reiterada que las Medidas de Protección deben ser "proporcionales, idóneas y necesarias", atendiendo a particularidades, tales como:

> *Características particulares de la persona agraviada: edad, género, condiciones físicas (discapacidad), si existen antecedentes documentados de violencia familiar, cometidos por la misma persona imputada"; tipo de violencia ejercida en contra de la persona agraviada/víctima del delito; verificar si al momento de hechos utilizó un objeto punzo cortante o arma de fuego o algún otro objeto o sustancia para realizar el acto de violencia; características del o las personas imputadas. Características físicas (edad, complexión, o bien si padece alguna discapacidad), así como si al momento de los hechos se encontraba bajo los influjos del alcohol, drogas o estupefacientes. Tratándose de violencia física, el tipo de lesiones que presentó la persona agraviada/víctima del delito, así como si hay correspondencia entre lo narrado y las lesiones certificadas por médico legista*[477]*.*

482. En algunos casos, se justifica la no emisión de las Medidas de Protección, con base en elementos valorados por el Agente del Ministerio Público, que determinan el nivel de riesgo al que está expuesta la persona denunciante.

> *En la presente carpeta de investigación no se estableció medida de protección, ya que hasta la fecha no se tiene por establecida la identidad del ahora imputado, de quien se desconoce el domicilio donde este pueda ser localizado, motivo por el cual el imputado no representa un riesgo para la víctima*[478]*.*

---

[476] Oficio FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4155/2021-08

[477] Información citada en diversas respuestas; como ejemplo, véase Oficio número FGJCDM/CGJDH/DGDH/DEC/3190/2021-08, firmado por la Lic. Guadalupe Hernández De la Cruz, Agente del Ministerio Público.

[478] Oficio número FGJCDMX/CGJDH/DGDH/DEA/4146/2021-08, firmado por el Lic. Mario Adán González, Agente del Ministerio Público.

483. Sumado a ello, no se identifica que exista un seguimiento oportuno y diligente de la efectividad o no, de la emisión de dichas medidas; situación que puede poner en riesgo la salvaguarda e integridad de quienes son víctimas de violencia.

484. Por otra parte, con la intención de brindar una adecuada atención respecto al tema, el Gobierno de la Ciudad de México el 10 de diciembre de 2019 emitió el **"Acuerdo A/018/2019 por el que se crea la Unidad de Análisis y Contexto para la investigación de delitos sexuales, así como otros vinculados a la violencia de género"**, según el cual, dicha unidad se creó "con el propósito de lograr mayor eficiencia y eficacia en la investigación de los delitos vinculados a la violencia de género, concretamente vinculados a feminicidios, homicidios dolosos, desapariciones de niñas y mujeres y delitos sexuales" (p.36). Asimismo, el acuerdo señala que la Unidad estará integrada por un equipo profesional multidisciplinario en antropología, ciencias forenses, criminología, psicología, trabajo social y derecho; y estará adscrita a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

485. Asimismo, se observó que, de forma reiterada, personal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México informó que la elaboración de las valoraciones de riesgo no constituye una acción necesaria en el curso de investigaciones de violencia de género ni se requieren para emitir medidas de protección, con fundamento en lo que señala la normatividad vigente –en particular, el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Aunado a ello, se identificó que agentes del Ministerio Público informaron sobre su incompetencia y falta de personal para realizar Valoraciones de Riesgo y la carencia de normatividad (manuales, protocolos, etc.) que regularan dicha elaboración.

486. Como se comentó anteriormente, en los casos en que la responsabilidad por la falta de realización de la Valoración de Riesgo se transfirió a la persona denunciante o el personal ministerial realizó un análisis sobre algunos elementos del caso concreto para decidir no llevar a cabo la Valoración de Riesgo, también se identificaron argumentos tales como que no se elaboró la valoración de riesgo porque la persona tardó en formular su denuncia, por lo que no se actualizaba una hipótesis de riesgo inminente o porque la víctima no solicitó la valoración de riesgo.

487. A pesar de la ratificación del Estado mexicano de distintos instrumentos jurídicos en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, y de su participación en distintos foros y convenciones internacionales en la materia, así como de su esfuerzo en el desarrollo de leyes y normativas que rijan

el actuar de las personas servidoras públicas en torno a la atención de víctimas de violencia, es claro que a nivel fáctico no se siguen dichos protocolos. Esto queda demostrado en el poco apego que existe al Modelo Único de Atención y, más aún, en la carencia de la realización de valoración de riesgo, a pesar de que ésta, de acuerdo con la normatividad vigente, es una diligencia básica y obligatoria para todas las autoridades locales en el proceso de atención a mujeres víctimas de violencia.

488. En los únicos dos casos en los que la Dirección de Atención Psicosocial identificó la realización de valoraciones de riesgo (que corresponden al 1.6 por ciento del universo de casos revisados), mismas que consisten en dos formatos con preguntas tendientes a determinar la situación de riesgo de las personas evaluadas; uno de ellos, emitido por personal del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) y otro por el Centro de Justicia de las Mujeres de Tlalpan. En esos casos, destaca que la valoración de riesgo esta fue realizada por personal del área de Psicología, lo cual dota de cierta validez los resultados obtenidos y contribuye al desarrollo de planes de seguridad y de gestión de riesgo basados en las necesidades de las víctimas; sin embargo, en estos casos también se hizo evidente la carencia de aplicación de instrumentos actuariales o guías de valoración de riesgo que, además de contar con un buen soporte teórico y metodológico, se encuentren adaptados a la población y al contexto mexicanos, por lo que, aun cuando el personal que llevó a cabo la valoración contaba con cierto grado de preparación, la determinación del nivel de riesgo y las posteriores acciones que de ésta se desprendieron, quedaron supeditadas al juicio de una sola persona, el cual puede tener un alto grado de subjetividad contribuyendo con ello a un pobre análisis del contexto que rodea a la víctima y a la exposición de ésta a situaciones de mayor vulnerabilidad. Esto contrasta fuertemente con el contexto internacional, en el que la valoración de riesgo no solo está sustentada en el juicio clínico estructurado, sino que también es un proceso que apuesta cada vez con mayor frecuencia al trabajo multidisciplinario con el fin de alcanzar una comprensión y un análisis integral de la violencia, en función de las características particulares de cada caso.

489. Cabe destacar que, al no aplicar el Modelo de Atención Única en todos los casos, no se cumple con el deber “proporcionar una adecuada atención a la violencia contra las mujeres” bajo los principios de “garantizar, respetar y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, de conformidad con el Acuerdo por el que se establece el Modelo Único de Atención para el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Además, respecto al cumplimiento de la ruta crítica de intervención homologada previsto en el mismo Acuerdo, en el sentido de que ésta “deberá ser observada por todas las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así

como las privadas que presten servicio en materia de violencia contra las mujeres", la Dirección de Atención Psicosocial identificó que eso tampoco fue llevado a cabo en su totalidad, debido a que las áreas de la Fiscalía capitalina involucradas no realizaron la valoración del riesgo correspondiente, como parte elemental de la ruta crítica, por lo que dicha situación puede tener implicaciones importantes para quienes viven situaciones de violencia, pues la falta de elaboración de la valoración de riesgo conforme al Modelo Único de Atención sugiere que las mujeres víctimas de violencia pudieron haber quedado en una situación de vulnerabilidad y riesgo latente.

490. En el mismo sentido, la nula aplicación de la Cédula de Detección de Riesgo por Violencia, la cual, como se explicó anteriormente, es obligatoria; es el caso también que únicamente en el 36 por ciento de los casos revisados, la autoridad envió a este Organismo información vinculada a la emisión de medidas de protección, mismas que, en términos generales, se emitieron sin una previa Valoración del Riesgo al que se encontraba expuesta la persona denunciante o las víctimas. En algunos casos, se justificó la no emisión de medidas de protección con base en elementos valorados subjetiva y sesgadamente por el personal ministerial sobre el nivel de riesgo al que está expuesta la persona denunciante; por ejemplo, al considerar que el imputado no representa un riesgo para la víctima, al no conocerse su identidad o paradero.

491. A partir de lo anteriormente descrito, es posible aseverar que en la Ciudad de México no existen protocolos u otros instrumentos en los que se establezcan los lineamientos básicos a implementar para la realización de la valoración de riesgo; si bien, este proceso forma parte del mecanismo de la ruta crítica de intervención homologada, es una realidad que existe un vacío en cuanto a la metodología a seguir en términos de valoración de riesgo, así como por cuanto hace a la capacitación de las y los operadores jurídicos. Por ello, a pesar de la existencia de la Cédula de Detección de Riesgo, dada la carencia de lineamientos que guíen el actuar de las personas servidoras públicas para su llenado y la no inclusión de los factores de riesgo mínimos a tener en cuenta para la evaluación del riesgo en cada caso de violencia, la insuficiente información obtenida por este instrumento queda reducida a datos de carácter demográfico y descriptivo tanto de la víctima y el agresor, como de los hechos violentos a denunciar, y a un análisis subjetivo que impide la correcta implementación de planes de acción, ya que no da cuenta de la complejidad de las dinámicas que sostienen la violencia ni del contexto de vulnerabilidad en el que se encuentran las víctimas.

492. Además, esto se contrapone con lo establecido a nivel internacional, en cuanto a que todas aquellas personas que participan del proceso de atención a

víctimas de violencia deben recibir la capacitación adecuada respecto al tema, con el fin de garantizar la correcta realización de la valoración de riesgo y asegurar que la evaluación sea adecuada y se ajuste a la realidad de cada una de las víctimas.

493. En función de lo descrito hasta el momento, se hace evidente que la forma en que el MUA sugiere llevar a cabo la detección del riesgo podría resultar subjetiva, pues si bien, la violencia contra las mujeres es una problemática social, que dada su recurrencia ha permitido para su estudio, la identificación de patrones, no deben dejarse de lado, como se ha enfatizado anteriormente, las particularidades de cada caso. Por esta razón, resulta complejo determinar objetivamente el "tipo y/o nivel de riesgo" mediante la aplicación de una única cédula que "cuantifique" el riesgo, ya que, además, esta no considera otros datos cualitativos relacionados con el contexto en el que la violencia sucede.

494. En este tenor, y en afán de evidenciar la subjetividad que caracteriza a la violencia y en consecuencia a la valoración de riesgo, no se debe perder de vista que los indicadores relativos al perfil del agresor, los cuales como se ha mencionado antes, constituyen el eje rector para la determinación del nivel de riesgo, poseen un alto grado de subjetividad, ya que es posible que existan agresores que no "cumplan" con el perfil de "peligrosidad" establecido en la cédula y, sin embargo, representen un riesgo para las mujeres, mismo que resulta indetectable debido a las limitaciones que implica el considerar que la detección de riesgo y valoración del mismo, únicamente se circunscriben a lo estipulado en la cédula.

495. En el MUA no se plantea dentro de la ruta crítica, en el paso 2 "Determinación de prioridades", que se deben definir las necesidades inmediatas y mediatas de la situación de violencia que la persona presente, y así determinar las medidas de protección que ésta requiera. En este sentido, se vuelve pertinente realizar un análisis del caso y detección del riesgo, para ello se deben considerar las características de la persona agresora, las condiciones de vulnerabilidad y la inseguridad de la víctima.

496. Posterior a esto, no existe alguna otra referencia dentro del documento Prontuario del Modelo Único de Atención en el que se señale algo más al respecto de las medidas de protección. Esto por sí mismo podría ser una limitación del Modelo, ya que determina aspectos considerados clave y básicos en la atención de mujeres que viven violencia, pero no alcanza a precisar otros, como podrían ser los relativos a medidas de protección.

Situación de las Casas de Emergencia y Centros de Refugio en la Ciudad de México

497. Frente la violencia que viven en sus domicilios, niñas y mujeres se ven en la necesidad de buscar otros espacios para proteger su integridad psicoemocional. Como se documentó con motivo de la Recomendación General 01/2021[479] la literatura especializada señala que, frente a la pérdida de vivienda, las mujeres recurren con más frecuencia a redes de soporte o contención, compartiendo espacios con familiares, amigos, personas conocidas[480], o compartiendo habitación/hospedaje con otras personas mediante lazos de solidaridad y reciprocidad[481] antes de recurrir a los espacios públicos, como los albergues o, en última instancia, la calle.

498. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México define a las Casas de Emergencia como aquellas estancias especialmente acondicionadas para recibir a las mujeres víctimas de violencia y a las víctimas indirectas, que operan las 24 horas del día y los 365 días del año; está previsto el ingreso para cualquier mujer –sin importar su condición– y para sus hijas e hijos de cualquier edad, o cualquier persona que dependa de ella, por un periodo no mayor a tres días, previa canalización a un albergue, de ser necesario. Las Casas de Emergencia podrán solicitar, a través de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, la colaboración de otras dependencias e instituciones –como a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y a las 16 Alcaldías–, para que, en el ámbito de su competencia, se tomen medidas integrales y de urgencia para reparar el ejercicio de derechos y libertades, primordialmente para asegurar su integridad personal[482].

499. También señala que los Centro de Refugio son lugares temporales de seguridad para la víctima y las víctimas indirectas, que funcionarán las 24 horas del día, los 365 días del año, y considera que la permanencia en éstos se mantendrá en tanto subsista la inestabilidad física y/o psicológica, o bien subsista el riesgo

[479] "Sobre la inclusión social y el derecho a la unidad familiar de las personas en situación de calle". Disponible: https://cdhcm.org.mx/2021/08/recomendacion-general-01-2021/
[480] Cfrs. Tortosa, Paula Inés (2020) Mujeres en situación de calle, Buenos Aires. Disponible en: https://www.teseopress.com/mujeres.
[481] Johnson, Guy; David C. Ribar; Anna Zhu. Women's Homelessness: International Evidence on Causes, Consequences, Coping and Policies. IZA Institute of Labor Economics. DP No. 10614. Marzo 2017. Disponible en: http://ftp.iza.org/dp10614.pdf
[482] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Artículo 49.

para la víctima directa y las víctimas indirectas[483].

500. Se establece que las Casas de Emergencia y los Centros de Refugio brindarán, con calidad y calidez, los siguientes servicios[484]:

> I. Atención psicológica, médica, jurídica y social;
> II. Acceso a servicios de atención especializada para contención de personas en estado de crisis o enlaces permanentes para canalización a dependencias especializadas de servicios médicos y de psicología que pueden ser otorgados por instituciones públicas o privadas;
> III. Capacitación para que las mujeres desarrollen habilidades para el empleo, a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada; y
> IV. Bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.

501. Y que, para estar en condiciones óptimas, deberán tener las siguientes características[485]:

> I. Instalaciones higiénicas;
> II. Áreas suficientes, iluminadas y ventiladas;
> III. Áreas especiales para la atención de las niñas y los niños que acompañen a las víctimas;
> IV. Áreas especiales para la atención de las personas mayores que acompañen a las víctimas;
> V. Agua potable, luz eléctrica, lavabos y regaderas suficientes, red de agua caliente para baños;
> VI. Personal femenino en las áreas de trabajo social, psicología y medicina;
> VII. Dormitorios con camas individuales o espacios para una familia integrada por una mujer y sus dependientes;
> VIII. Seguridad en el acceso a las instalaciones; y
> IX. Personal capacitado que apliquen las Normas Oficiales Mexicanas relativas y vigentes a este tipo de centros de atención.

502. La Ley también menciona que, en todos los casos, se deberá garantizar que la estancia en las Casas de Emergencia y en los Centros de Refugio sea voluntaria y que, en la canalización a éstos, la familia no sea separada[486]. Por lo que, la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México y las 16 Alcaldías deberán actuar

[483] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Artículo 50.
[484] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Artículo 51 y 52.
[485] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Artículo 52.
[486] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Artículo 52 Bis.

de manera coordinada –con apoyo de agentes clave de gobierno y sociedad civil– establecerán estándares de gestión y atención que garantice servicios con calidad, oportunidad y pertinencia a todas las mujeres de la Ciudad de México que requieran acceder a una Casa de Emergencia o Centro de Refugio. Para ello, dichas autoridades podrán celebrar convenios o proyectos de coinversión con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en los temas de competencia, para el diseño, concertación de acciones y programas de financiamiento y apoyo a las Casas de Emergencia o Centros de Refugio; asimismo, las Alcaldías deberán contemplar en su Plan de Egresos de cada año el contenido de la Ley para la instalación progresiva, operatividad y/o mantenimiento de las respectivas Casas de Emergencia. Además, el Congreso de la Ciudad de México deberá considerar lo establecido por la presente ley para la asignación de recursos a las Alcaldías en cada ejercicio fiscal[487].

503. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por la Fiscalía de Investigación del Delito de Violencia Familiar de la Fiscalía capitalina a través de la Unidad de Transparencia, esa área no cuenta con protocolos o procedimiento para canalizar a las víctimas a albergue alguno, por lo que se les canaliza al Centro de Atención a Víctimas y a los Centros de Justicia para las Mujeres, para que ahí se les brinden los servicios y, en su caso, si desean acudir a un albergue.

504. La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos de la Ruta de Atención para las Personas Usuarias de los Centro de Justicia para la Mujeres en la Ciudad de México (publicado en 2018), en atención al Acuerdo A/012/2017 del entonces Procurador capitalino, por el que se crean los Centros de Justicia para la Mujeres en la Ciudad de México, mismo que prevé el procedimiento a seguir para el ingreso a una casa de emergencia, cuyo objetivo es brindar un espacio de estancia transitoria libre de violencia para la atención integral y especializada del equipo multidisciplinario, para salvaguardar la integridad física y psicoemocional por la situación de violencia en la que se encuentra la persona usuaria. Dicho Manual considera que las personas usuarias serán tratadas con respeto a su integridad y ejercicio pleno de sus derechos, que serán recibidas con sus hijas e hijos, en los casos de violencia familiar, en Casas de Emergencia y Centros de Refugio.

505. No obstante, el 07 de abril de 2020, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos,

[487] Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Artículo 53.

para el ejercicio fiscal 2020[488], del que se desprende que su objetivo específico es apoyar la operación de refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género, así como para sus hijas e hijos, y precisa que su población objetivo es de 72 refugios especializados, con una cobertura de 28 entidades del país. Para los Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2021, ya no se precisa el número de refugios especializados catalogados como población objetivo[489].

506. Ante el alarmante aumento de casos de violencia contra mujeres, especialmente de violencia familiar, se enfatizó la necesidad de contar con refugios especializados y casas de emergencia, que fueran suficientes y tuvieran la disponibilidad para atender la demanda, que contaran con condiciones adecuadas y que proporcionaran servicios integrales de calidad, mediante la integración de equipos multidisciplinarios.

507. En ese sentido, como marco de referencia de buena práctica que conforma el estándar internacional en la materia, es importante recurrir al Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (o bien, Convenio de Estambul), el cual establece que, con el objetivo de proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, se deberá dedicar recursos financieros y humanos adecuados para la correcta aplicación de políticas integradas, medidas y programas dirigidos a prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en dicho Convenio, incluidos los que realicen las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. De manera específica, establece la obligación de tomar las medidas legislativas u otras necesarias para permitir la creación de refugios apropiados, fácilmente accesibles y en número suficiente, para ofrecer alojamiento seguro a las víctimas, en particular a las mujeres y a sus hijas e hijos, y para ayudarlas de manera eficaz; así como insta a tipificar como delito el incumplimiento de órdenes de protección[490].

[488] Diario Oficial de la Federación, Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020, 7 de abril de 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591242&fecha=07/04/2020

[489] Diario Oficial de la Federación, Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2021, 31 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609272&fecha=31/12/2020

[490] Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (o bien, Convenio de Estambul), arts. 2, 8, 22 y 53. Disponible en: https://rm.coe.int/1680462543

508. Dichos principios fueron retomados por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, quien sustancialmente, reiteró algunos de los criterios emanados del Convenio de Estambul y añadió la necesidad, no solo de contar con recursos humanos y financieros suficientes para el establecimiento y gestión de los centros de acogida (incluidos los de Organizaciones de la Sociedad Civil), sino también de realizar la evaluación de riesgo, la gravedad de la situación, el riesgo de su repetición y velar por la seguridad de niñas, niños y adolescentes. Por lo que en palabras de la misma relatora se deberá contar con centro de acogida en los que las mujeres puedan ingresar con sus hijas e hijos, debiendo brindarles un alojamiento adecuado, apoyo y asistencia para el ejercicio de otros derechos (como el de la educación) y procurar su rehabilitación. Asimismo, agregó que los servicios deben proporcionarlos profesionales debidamente capacitados en materia de violencia de género; y recomendó el establecimiento de centros seguros y accesibles, en una proporción de un centro de acogida por cada 10 mil habitantes[491].

509. Ante la problemática en torno a los refugios especializados y las casas de emergencia, mismos que no son parte de la estructura de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, sino que operan a través de convenios regulados por los Lineamientos antes señalados, confluye con la situación de la falta de otorgamiento –principalmente por parte del persona ministerial– de las medidas u órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, entre las cuales se encuentra la salida de la persona agresora del domicilio en el que habita la víctima de violencia.

510. Ello implica que muchas mujeres (generalmente acompañadas de sus hijas e hijos) tengan que salir de sus hogares para buscar alojamiento con otras personas, en caso de contar con redes de apoyo. El asunto se complica cuando las víctimas no cuentan con estas redes de apoyo o sus redes de apoyo no pueden proveerles el cuidado que necesitan.

[491] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias respecto de los servicios integrados y las medidas de protección en materia de violencia contra la mujer, prestando especial atención a los centros de acogida y las órdenes de protección, Resolución A/HRC/35/30 (13 de junio de 2017). Disponible en: https://undocs.org/es/A/HRC/35/30

511. Las mujeres y niñas víctimas de violencia tienden a encontrarse en situación de vivienda precaria[492], un factor a considerar como parte de la vulnerabilidad de las personas en riesgo de encontrarse sin hogar[493] o en situación de calle.

512. Si bien existen normatividad y programas orientados a proveer refugio a mujeres y niñas en situación de violencia, se debe tomar en consideración la falta de alternativas de las mujeres para proveer cuidados (a niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otras)[494], y conseguir una fuente de ingresos que reflejan un impacto diferenciado porque habitualmente soportan la mayor carga y deben administrar el consumo y la producción de la familia en condiciones de creciente escasez[495].

513. Como se señaló en la Recomendación General 01/2021, en el caso de las mujeres, la vulnerabilidad tiende a profundizarse por la dificultad para acceder a educación, vivienda digna, trabajo, salud y acceso distintos servicios [496]. En este contexto, "la falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible"[497].

---

[492] En esta categoría se encuentran las personas en vivienda insegura (vivienda temporal con familia o amigos, subarrendamiento irregular, ocupación ilegal o irregular de inmueble); personas en riesgo de desalojo (por ocupación ilegal o irregular de predio, por orden o posible desahucio de espacio rentado, por orden o posible embargo de inmueble propio), y personas en riesgo de violencia. Algunos ejemplos de estos casos son los casos de familias o personas que han perdido su capacidad de pago para renta o compra de inmuebles, familias o personas que rentan o compran a poseedores no legítimos, la ocupación de edificios o viviendas afectadas por los sismos, la ocupación de inmuebles abandonados, mujeres que no son dueñas de la propiedad conyugal con o sin hijos e hijas.
Véase: Tipología Europea sobre personas sin hogar y exclusión de vivienda (ETHOS, por las siglas en inglés para European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), de la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA, por las siglas en francés para Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri)

[493] Como norma, no duerme, ni vive en espacios públicos. En este supuesto se encuentran las mujeres que se encuentran en Centros de atención externa; Casa de emergencia; Refugios; Casa de Transición; Casa de empoderamiento.
Véase: Conforme a la clasificación de la Red Nacional de Refugios (RNR), A.C: https://rednacionalderefugios.org.mx/modelo-de-atencion-integral/#refugios

[494] Clara Murguialday. Feminización de la pobreza. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/99
Véase también: Sen, Amartya. (1990), "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I. (ed.), Persistent Inequalities. Women and World Development, University Press, Oxford. http://cscs.res.in/dataarchive/textfiles/textfile.2008-08-28.0791274177/file

[495] ONU. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy. E/CN.4/ Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996. Párr. 36. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/130/29/PDF/G9613029.pdf?OpenElement

[496] Tortosa, Paula Inés (2020) Mujeres en situación de calle, Buenos Aires. Disponible en: https://www.teseopress.com/mujeres.

[497] "La precariedad es la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias el asumir sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales. La inseguridad producida por esta precariedad puede ser más o menos extensa y tener consecuencias más o menos graves y definitivas. Conduce frecuentemente a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible."
ONU. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy. E/CN.4/ Sub.2/1996/13,

514. Cabe precisar en este sentido que la conjugación de la falta de ingresos, capacidades básicas para vivir con dignidad y una privación continua o crónica para acceder a recursos, opciones, seguridad y el poder de hacer exigibles derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales son factores generadores de pobreza[498]. La baja participación laboral femenina no solo es una barrera para la movilidad social de las mujeres, sino que las pone en una situación de dependencia que las hace más susceptibles a la violencia[499].

515. En el caso de las mujeres se ha identificado un impacto diferenciado de los riesgos de encontrarse en situación de calle derivado de aspectos estructurales, vulnerabilidades personales, y eventos traumatizantes[500], entre otros. En la literatura especializada se ha señalado como un factor destacado la "violencia doméstica como un evento shockeante o traumatizante"[501] .

516. La política pública para lograr que las mujeres víctimas de violencia puedan dar seguimiento a sus procesos de búsqueda de verdad y justicia y retomar sus proyectos de vida debe considerar los mecanismos que les permitan recuperar su capacidad de autodeterminación y su independencia sin la presión implícita de tener que resolver necesidades básicas como un lugar para vivir[502]. En este sentido, cuando el acceso al ejercicio de los derechos depende de la situación laboral, ciudadanía, o condiciones sociales de una persona se generan posibles brechas de desigualdad que limitan su acceso a las distintas oportunidades lo que puede derivar en actos de discriminación[503].

517. Si bien la disposición de las autoridades para atender la problemática y brindar alternativas se ha traducido en políticas públicas y espacios especializados para la atención de las víctimas de violencia de género, suelen ser programas y políticas de corte asistencial, se requieren políticas públicas coordinadas que

---

28 de junio de 1996.Pág. 58. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/130/29/PDF/G9613029.pdf?OpenElement

[498] Véase: ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" E/C.12/2001/10. 10 de mayo de 2001, párr.7, 8. Disponible en: https://undocs.org/es/E/C.12/2001/10
Véase también: Consejo de Derechos Humanos. Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta. A/ HRC/7/15, 28 de febrero de 2008, párr. 13. Disponible en: https://undocs.org/es/A/HRC/7/15

[499] Desigualdades en México. El Colegio de México. 2018. Disponible en: https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf

[500] Tortosa, Paula Inés (2020) Mujeres en situación de calle, Buenos Aires. Disponible en: https://www.teseopress.com/mujeres.

[501] Tortosa, Paula Inés (2020) Mujeres en situación de calle, Buenos Aires. Disponible en: https://www.teseopress.com/mujeres.

[502]Thompson, James P.; Anderson, T. R.; Boeringa, J. Alexander; Lewis, Frederick; Padilla, Fausto S. Los indigentes: aspectos psicológicos de su rehabilitación Revista Latinoamericana de Psicología, vol. 25, núm. 3, 1993, pp. 365-374 Fundación Universitaria Konrad Lorenz Bogotá, Colombia. Pág. 366. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/805/80525302.pdf

[503] Cfrs. European Observatory on Homelessness Review of Statistics on Homelessness in Europe.Disponible en: https://www.feantsaresearch.org/download/6-20098376003316223505933.pdf

atiendan las distintas aristas e impactos de esta violencia para que la problemática se atienda, más que administrarse, lo que podría llevar a que se perpetúe[504]. Algunas de sus facetas más visibles son la precarización económica y de vivienda. A eso se suman factores institucionales que inciden en la vulnerabilidad de las personas en riesgo de encontrarse en situación de calle, esto puede ocurrir porque los programas sociales de apoyo o de vivienda o no están disponibles o son de difícil acceso para algunas personas y/o porque las características de los programas existentes no siempre cubren las necesidades particulares de personas que requieren los apoyos.

518. Frente al contexto antes señalado y, en tanto que mucha de la violencia se presenta en relaciones de pareja, lo que requiere de la promoción de cuestiones ante órganos jurisdiccionales (como el divorcio o la guarda y custodia de hijas e hijos), el derecho de las mujeres a una vivienda y a un nivel de vida adecuado se ve limitado y algunas veces obstaculizado.

519. Ante la prevalencia y aumento de la violencia contra mujeres en la Ciudad de México, la falta de políticas públicas en torno a garantizar que las mujeres víctimas (así como sus hijas e hijos) puedan acceder a viviendas y condiciones dignas acrecientan la problemática, pues, si bien, algunas mujeres pueden escapar de su hogar, hay quienes no tienen otra opción más que permanecer en el mismo, bajo el riesgo de nuevos y más violentos ataques.

520. De acuerdo con ONU-Habitat, en México, el porcentaje de mujeres que son propietarias de una vivienda es menor que los hombres, lo cual puede ser producto de los problemas que las mujeres enfrentan para encontrar trabajo, la brecha salarial, el número de semanas cotizadas y la frecuencia con que reciben aumento salarial; factores que inciden en la brecha de género con relación al acceso a la vivienda y su financiamiento. De acuerdo a datos del INEGI en 2015, en México el porcentaje de casas o propiedades escrituradas a nombre de mujeres era del 35 por ciento; en el 2020 el Infonavit reportó que sólo el 34 por ciento de los créditos se otorgaron a mujeres contra el 66 por ciento a hombres, con ello, se hace evidente la brecha de género con relación al acceso a la vivienda y su financiamiento.[505].

521. Para la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Una vivienda adecuada se considera clave para promover el bienestar,

[504]The criminalization of homelessness. Homeless in Europe . Primavera 2020. FEANTSA. Disponible en: https://www.feantsa.org/public/user/Resources/magazine/2020/Homeless_in_Europe_Magazine_Spring2020_Criminalisation_of_homelessness.pdf

[505] Davin, Sophie, “Mujeres y vivienda adecuada”, ONU-Habitat México, 17 de junio de 2021. Disponible en: https://onuhabitat.org.mx/index.php/mujeres-y-vivienda-adecuada

aliviar la pobreza, impulsar la equidad, proteger la vida y la salud de sus ocupantes, así como para brindar seguridad y protección física. Además, su ubicación puede contribuir a hacer efectivos otros derechos como el acceso a la educación, la salud y el trabajo y, en general, favorece el desarrollo y mejoramiento de las capacidades e intereses individuales y colectivos."[506]

522. De acuerdo con ONU-Habitat México, es indispensable visibilizar la dimensión de género en cada uno de los siguientes aspectos que se consideran fundamentales en una vivienda:

Seguridad de la tenencia

- La seguridad de la tenencia de las mujeres es desproporcionadamente inferior a la de los hombres, lo cual es producto de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la mujer a la violencia, las leyes, políticas y programas discriminatorios que contribuyen a la desigualdad en general.
- Las mujeres son desalojadas de sus hogares a causa de la violencia familiar o doméstica, las leyes de sucesión discriminatorias, las costumbres, las tradiciones y la falta de medios económicos provocada por políticas estatales que desfavorecen a la mujer.

Asequibilidad

- Las mujeres que viven en condiciones de pobreza y precariedad corren un riesgo mayor de retrasarse en los pagos y ser desalojadas.
- Los ingresos familiares no siempre tienen en cuenta el hecho de que las mujeres no siempre tienen control sobre los gastos del hogar.

- Las mujeres no tienen el mismo acceso a subsidios de vivienda.
- Con frecuencia, los propietarios explotan a las mujeres pidiendo "favores sexuales" para evitar el aumento del alquiler o el desalojo.

Accesibilidad

- Las mujeres que han sido víctimas de violencia familiar o doméstica se encuentran entre las más desfavorecidas en lo que concierne al acceso a una vivienda.
- Solo tres de cada 10 personas ejidatarias son mujeres.

[506] Véase: https://onuhabitat.org.mx/index.php/mujeres-y-vivienda-adecuada

523. Hasanbegovic realizó el análisis de 135 documentos producidos en varios países que exploran las soluciones habitacionales para mujeres que escapan de la violencia doméstica; indica que "la carencia de una vivienda adecuada puede posicionar a las mujeres en una situación más vulnerable frente a las distintas formas de violencia, y a la inversa, la violencia contra las mujeres[507] puede conducir a la violación a su derecho a una vida adecuada" [508].

524. El carecer de una vivienda segura o de servicios de apoyo clave son factores que inciden en la violencia contra la mujer perpetrada por su pareja, los cuales pueden favorecer a que inicie una vida en situación de calle o bien, quede atrapada en una relación abusiva. Por lo anterior, "el contar con una vivienda segura puede ser uno de los factores más importantes para prevenir la repetición de la violencia en la familia"[509].

525. Estudios realizados en Canadá, Estados Unidos, Australia, Irlanda, países del cono sur y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), para las mujeres víctimas de violencia carecer de una vivienda es un factor que puede forzar o condicionar a las mismas a regresar a una relación abusiva; además hay indicadores de que cuando las mujeres dejan los refugios donde estuvieron alojadas muy a menudo enfrentan la falta de vivienda y la manutención, lo cual hace que tengan una vida de pobreza para ellas, sus hijas e hijos pues están en una vivienda con apoyo inadecuado por parte del gobierno, esto hace que elijan entre vivir en la calle o bien, regresar con su pareja abusiva. A su vez, en "Irlanda las mujeres en situación de calle son ex residentes de refugios para mujeres que no lograron encontrar vivienda segura y adecuada al egresar de los mismos"[510]; lo mismo ocurre en Gran Bretaña, Estados Unidos y Australia donde las casas de acogida son la principal estrategia ante la violencia en mujeres y sus hijas e hijos;

---

[507] La autora utiliza de manera indistinta los términos de violencia de género contra la mujer, violencia de género, violencia contra la mujer, violencia doméstica y violencia de género contra la mujer en pareja para referirse a las mujeres heterosexuales víctimas de violencia doméstica por parte de sus parejas masculinas.

[508] Hasanbegovic, C. Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019, pág. 571. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

[509] Hasanbegovic, C. (2019). Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019, p. 573. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

[510] Hasanbegovic, C. (2019). Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019, p. 575. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

sin embargo, el carecer de una vivienda adecuada y accesible a largo plazo obliga a las mujeres a volver con su agresor.

526. De ahí que si bien los contextos de cada uno de los países es diferente, Hasanbegovic mencione que entre los factores generalizados de riesgo más importantes para quedar en situación de calle en mujeres que son víctimas de violencia doméstica o en el ámbito familiar se encuentren: la falta de acceso a un ingreso "decente" y carecer de una vivienda segura; esto se recrudece pues hace que se enfrenten a una vida de pobreza y de incomodidades para ellas y sus hijas e hijos y como consecuencia, sean víctimas de discriminación por razones de género; además de que se interseccionan diferentes formas de discriminación de género o de clase y étnico-racial como lo son: el ser mujer pobre con hijas e hijos a cargo, bajo nivel de escolaridad, carecer de redes familiares y sociales (por ser migrantes o provenir de familias donde hubo o hay violencia de género, si son huérfanas), además de "hallarse en un contexto de discriminación laboral de género, bajos salarios asignados para trabajos tradicionalmente femeninos, mayor presencia de mujeres en los trabajos informales o de tiempo parcial, la brecha salarial entre hombres y mujeres, la violencia de género contra las niñas y adolescentes"[511].

527. La desigualdad en el acceso a la propiedad y al mercado de trabajo combinada con la existencia de un sistema patriarcal son factores que en Latinoamérica favorecen la violencia de género que sólo se rompe en caso de que la mujer enfrente una fuerte crisis o violencia extrema.

528. En otras palabras, las brechas económicas, impactan en la posibilidad de que puedan acceder a una vivienda segura, accesible, asequible y aceptable para sus necesidades, en un sistema patriarcal lo que influye en quesea la mujer víctima de violencia la que tome la iniciativa de escapar de hogares o albergues de acogida o refugio, o decida unirse a nuevas parejas bajo la idea de que así enfrentar las situaciones, sin considerar los riesgos que esto puede acarrear.

529. Considerando lo anterior, en el 2020 el Consejo de Derechos Humanos emitió dos resoluciones que inciden en el derecho a la vivienda segura de las mujeres, niñas y adolescentes que enfrentan violencia doméstica:

[511] Hasanbegovic, C. (2019). Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019, p. 577. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

- La Resolución 43/14 sobre vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho a no discriminación la cual ha instado a los Estados miembros a "garantizar la igualdad de derechos de las mujeres a una vivienda adecuada como componente de un nivel de vida adecuado en todos los aspectos de la estrategia de vivienda, incluso a través de la igualdad de acceso al crédito, las hipotecas, la propiedad de vivienda y la vivienda de alquiler, a tomar debidamente en cuenta la seguridad de tales viviendas, especialmente cuando las mujeres y los niños enfrentan cualquier forma de violencia o amenaza de violencia, y a emprender reformas legislativas y de otro tipo para lograr la igualdad de derechos para todos con respecto a la propiedad y la herencia".

- La Resolución 44/17 sobre eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres y niñas en la cual, insta a los Estados miembros, entre otras cosas, "a integrar en sus planes de atención al COVID-19 medidas de atención para las mujeres y niñas víctimas de violencia a través del aumento de refugios e incrementar la capacidad y servicios de estos, en colaboración con la sociedad civil y las comunidades.

Buenas prácticas sobre acceso a la vivienda pública

530. En la Tercera Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género en su sesión "Las mujeres como sujeto de desarrollo", realizada por la Ciudad de Barcelona, se mencionó que "desde el punto de vista de género, otro de los grandes desafíos es el impulso de nuevas formas de tenencia, al margen de las tradicionales –mercado de compra o alquiler–. Además de la priorización de vivienda pública para grupos vulnerables o mujeres en situación de riesgo de violencia de género, ante quienes se tiene que tener en cuenta la vulnerabilidad económica específica de las mujeres en los mercados laborales: los contratos a tiempo parcial debido al rol tradicional aún asumido de mujer cuidadora, los salarios ínfimos, la discriminación laboral, etc., para considerar que el mercado laboral no es la mejor vía de acceso de las mujeres al derecho a la vivienda, y que en este sentido, será necesario explorar otras posibilidades de tenencia, como podrían ser las cooperativa de vivienda, que pueden recibir apoyo de las administraciones públicas"[512].

531. Elementos comunes que se identifican en los trabajos realizados en Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay y que representan una buena práctica a

[512] Pérez, J. Políticas habitacionales sensibles al género. Avances y retos de la Ciudad de Barcelona. Vivienda & Ciudad. Vol. 2, p. 71.

considerar por otros países son por ejemplo: incorporar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en sus protocolos de actuación y evaluaciones de funcionamiento de refugios y casas de acogida para mujeres víctimas de violencia; el trabajo bajo la perspectiva de género para identificar las causas estructurales de la violencia de género contra la mujer y en las mujeres; incorporar un eje de derechos y marco normativo que vea a las mujeres víctimas de violencia como sujetas de derechos y al Estado como obligado[513].

532. Garantizar el derecho a la vivienda adecuada con todos sus componentes desarrollados por medio de estrategias que permitan el acceso a un espacio digno y seguro para mujeres víctimas de violencia de género con un amplio marco normativo donde se establezcan garantías, derechos, obligaciones de política pública como lo son la provisión de recursos habitacionales adecuados o la prohibición de acercamiento o exclusión del hogar de las personas agresoras, amparos habitacionales, o bien subsidios habitacionales que permitan modificar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra debe ser una de las obligaciones de atención a la violencia de género que tome el Estado[514].

533. Transformar los modelos de atención de los refugios y casas de acogida para mujeres, niñas y niños víctimas de violencia en lugares que ofrezcan una atención integral y favorezcan la autonomía y el empoderamiento de las mujeres en centros cercanos a sus redes de contención; incorporando lineamientos flexibles y diferenciados de hospedaje para cada caso como lo son: espacios transitorios, residencias de hasta 9 meses, casas de medio camino donde puedan vivir hasta 12 meses; así como, subsidios de alquiler hasta por dos años, tal y como lo realiza el Gobierno de Uruguay pueden ser ejemplos de buenas prácticas a ser adoptadas por parte de los Estados[515].

---

[513] Hasanbegovic, C. Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

[514] Hasanbegovic, C. Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

[515] Hasanbegovic, C. Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

534. Así como incorporar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil que además de brindar alojamiento seguro y asistir a las mujeres en la recuperación de su autonomía en vistas de una vida independiente y libre de violencia, han desarrollado redes regionales de refugios, donde las mujeres buscan erradicar la violencia de género, favorecer la creación refugios, propiciar mayores fuentes de financiamiento (público y privado)[516].

535. De ahí que para hacer efectivo el derecho de las mujeres a la vivienda adecuada, de acuerdo con el estándar desarrollado por la Relatora Especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada de la ONU[517], se hace necesario considerar lo siguiente:

- Escuchar a las mujeres para asegurar que en todas las etapas de desarrollo de políticas, programas y proyectos habitacionales; así como, en la elaboración de nuevas leyes se tomen en cuenta sus necesidades.

- Asegurar la igualdad de derechos, entre mujeres y hombres, con relación al uso adquisición, transferencia, administración y control de la vivienda y la tierra; al mismo tiempo, en lo que respecta a los derechos hereditarios y a los bienes conyugales en caso de divorcio.

- Priorizar la titularidad de la residencia a nombre de las mujeres o al menos, a ambos cónyuges en las políticas públicas de vivienda, además de que las mismas cuenten con indicadores desagregados por género.

- Incorporar la prioridad de las mujeres en la planificación e implementación de las políticas habitacionales, en particular, en aquellas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, como es el caso de las mujeres víctimas de violencia de género.

- Eliminar las disposiciones legales y prácticas sociales que discriminen a las mujeres y que les impidan el acceso total a la vivienda y a la tierra.

- Desarrollar proyectos habitacionales que aseguren el derecho a la vivienda y que esta sea “más que un techo y cuatro paredes”, por lo cual deben de considerar el acceso al agua, electricidad, alcantarillado,

[516] Hasanbegovic, C. Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. UNLP. Año 16/No. 49-2019, p. 586. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/7236#:~:text=Vivienda%20segura%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia,Claudia%20Hasanbegovic%20UNSAM&text=Palabras%20clave%3A%20violencia%20de%20g%C3%A9nero,Mujer%20(2016%2D2019)

517 Como se citó en Rolkin, R. (2011). ¿Cómo hacer efectivo el derecho de las mujeres a la vivienda?, OHCHR.https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideWomenandHousingES.pdf

telefonía y transporte; además de, su localización este cerca de servicios públicos e integrados en el tejido urbano que permitan a la mujer el acceso a oportunidades de desarrollo económico, social y cultural y la interacción con diferentes grupos sociales.

- Contar con programas de vivienda adecuados a los requisitos de habitabilidad y particularidades culturales locales desde su diseño, implementación y equipamiento; además de garantizar la seguridad e integridad física de las mujeres.

- Garantizar que la información de los programas de financiamiento, crédito o alquiler; así como, los de alojamiento de emergencia estén al alcance de las mujeres además de, poner a disposición de éstas los recursos financieros para obtener sus viviendas.

Lo anterior en aras de conseguir que las mujeres víctimas de violencia de género puedan aun cuando se encuentren en casas o refugios puedan acceder a una vivienda adecuada que sea accesible, asequible y aceptable para sus necesidades como parte de su derecho a una vida digna y libre de violencia.

POSICIONAMIENTO

Esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México identifica a la violencia contra las mujeres como un fenómeno complejo, multifactorial, y con distintos impactos en las niñas, adolescentes y mujeres que la viven, así como en sus comunidades.

La violencia contra las mujeres impide el ejercicio de derechos a sus víctimas, así como, en muchos casos, a su familia; entre más particularidades presente dicha violencia, más derechos puede vulnerar. Por lo que, para su investigación, es indispensable analizar las diversas formas en que se manifiesta.

Frente a esto, si bien la Ciudad de México ha generados distintas medidas y políticas públicas orientadas a prevenir y combatir las diversas manifestaciones de vulneraciones al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, hace falta construir una política pública eficaz que les permita mejores condiciones de denuncia en aquellos casos en que se transgrede su integridad personal o se violentan sus derechos perpetuando desigualdades sistemáticas y estructurales.

La recurrencia de estos patrones y su impacto negativo en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres como personas y colectivo –en tanto intereses difusos– los convierten en problemas estructurales. Además, el impacto sobre ellas como parte de los grupos de atención prioritaria suele ser desproporcionado en relación con otras personas que no pertenezcan a esos grupos. Esas condiciones contribuyen a perpetuar la inequidad y la impunidad de la violencia contra las mujeres en todos sus tipos y modalidades. Por otro lado, las condiciones de desigualdad y exclusión social aumentan el riesgo de hechos violentos.

En esta lógica, no basta con generar canales de denuncia, sino que es necesario garantizar las condiciones para realizarla y atenderlas con el adecuado seguimiento, ante lo cual todas las autoridades locales, especialmente las de procuración e impartición de justicia, tienen el deber reforzado de generar medidas de protección eficientes y eficaces para lograr que las mujeres y niñas víctimas de violencia tengan derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

Ante la falta de mecanismos adecuados para valorar el riesgo y, consecuentemente, prevenir y proteger a las mujeres y niñas víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos, se incrementa la posibilidad de que estos hechos de violencia se repitan, pudiendo incluso incrementar su magnitud y consecuencias. Cabe señalar, como ha advertido este Organismo con motivo de sus distintas

recomendaciones, que la violencia de género es un *continuum* cíclico, no gradual ni preclusivo, por lo que se necesita una valoración contextual e interdisciplinaria para identificar la situación y las necesidades de cada víctima.

Contar con mejores herramientas de acompañamiento y atención a las víctimas de violencia de género aumenta las posibilidades de que no abandonen los procesos iniciados contra sus agresoras, donde la impunidad, muchas veces generada por la victimización secundaria o la violencia institucional, ha sido el común denominador en estos casos.

Si bien dentro de las políticas públicas existentes para hacer frente a la violencia de género se cuenta con refugios de emergencia, estos no son una medida que permita a las mujeres víctimas construir un nuevo proyecto de vida por las limitadas posibilidades que ofrecen en cuanto a un sistema de apoyo con los cuidados de sus hijas e hijos y la precarización de la vivienda una vez que han agotado su tiempo de estancia. Estos factores contribuyen también a la impunidad de los hechos tanto como a la feminización de la pobreza, incidiendo en igual medida en las posibilidades de las niñas, niños y adolescentes a su cargo, de tener un desarrollo integral y pleno, existiendo un enorme riesgo de encontrarse en algún grado en situación de calle.

Esta Comisión saluda los avances legislativos y administrativos de diversas instancias de la Ciudad de México dirigidas a la prevención, investigación, sanción y erradicación de la violencia de género. Si bien se ha generado normatividad de avanzada especializada en el tema –basada y reforzada con estándares internacionales y jurisprudenciales– y la Ciudad de México prevé un marco de protección bastante amplio, a través de la puntualización de los deberes y atribuciones de las autoridades locales, es indispensable y prioritario que la misma se haga efectiva, mediante la puntal observancia de esa normatividad, la capacitación de personas servidoras públicas y el desarrollo y reforzamiento de mecanismos dirigidos a la prevención de la violencia.

En este sentido, la coordinación interinstitucional es clave para atender las distintas aristas de la problemática de manera integral, un enfoque diferenciado y con miras a garantizar el acceso a la justicia y la igualdad de oportunidades de vida y desarrollo para las niñas y mujeres que viven y transitan en la Ciudad de México. Las intervenciones fragmentadas han impactado negativamente la asistencia que se puede brindar a las víctimas.

Los retos en la persecución de delitos relacionados con violencia de género, particularmente en los casos de violencia familiar, incluyen la falta de herramientas

de investigación orientadas al análisis de contexto, el uso de periciales de tipo antropológico, de trabajo social, o de corte sociológico con perspectiva psicosocial. Esta problemática pasa no solo por los aspectos técnicos de los peritajes sino también por diversos cuerpos normativos, entre ellos el Código Civil de la Ciudad de México y su concepción de la familia y la violencia familiar.

Toda vez que la violencia es multifactorial, compleja, y que deviene de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre muchos otros, se deben atender distintas vertientes para prevenirla y trabajar en la rehabilitación de las víctimas. El enfoque de la política criminal y las políticas públicas alrededor de la violencia de género, y particularmente de la que se genera en el ámbito familiar, debe considerar un enfoque diferenciado.

Los proyectos de prevención, atención, acompañamiento y rehabilitación de la violencia deben contar con indicadores claros de sus avances y retrocesos, elementos que permitan una retroalimentación constante para la mejora continua, y mecanismos de evaluación.

Un punto de partida para dar una atención adecuada al problema de la violencia de género en la Ciudad, y particularmente respecto de las posibilidades reales y materiales para brindar protección a las víctimas, a fin de garantizar un acceso efectivo a su derecho a una vida libre de violencia, está en el aprovechamiento y análisis de los datos estadísticos de las distintas dependencias capitalinas que permitan dimensionar la problemática y destinar los recursos necesarios para solventarla.

PUNTOS RECOMENDATORIOS

A la luz de las consideraciones expuestas, esta Comisión está convencida de que las autoridades con atribuciones para ello deben conjuntar esfuerzos dirigidos a consolidar acciones estructurales en materia de prevención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres. Por ello, se recomienda:

A LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

En observancia a los más altos estándares en la materia y tendiente a garantizar los derechos humanos de las mujeres que viven y transitan en la Ciudad de México:

PRIMERO. Elaborará un protocolo que establezca un mecanismo de supervisión relativo a la emisión, registro, verificación y seguimiento de las medidas u órdenes de protección acordadas por la autoridad ministerial y/o ratificadas por un órgano jurisdiccional, así como de las medidas de apremio que correspondan para garantizar su cumplimiento. Dicho protocolo deberá ser publicado con la finalidad de que sea vinculante.

SEGUNDO. Realizará un protocolo interdisciplinario para la elaboración de valoraciones de riesgo, el cual deberá garantizar que éstas se realicen en todos los casos en que se tiene conocimiento de una denuncia, querella o noticia criminal que involucre violencia en contra de niñas, adolescentes y mujeres.

TERCERO. Desarrollará un taller o un curso especializado sobre el contenido y aplicación obligatoria del Modelo Único de Atención, el cual se impartirá al personal ministerial adscrito a las Fiscalías pertenecientes a la Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas de esa Fiscalía, a fin de que esté debidamente capacitado sobre las obligaciones emanadas de dichas disposiciones.

CUARTO. Establecerá un mecanismo de actuación que garantice que el acompañamiento que personal de esa Fiscalía realiza a las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de cualquier tipo de violencia, se realice considerando el conjunto de políticas públicas vigentes en materia de violencia contra las mujeres y no se limite a canalizarlas al centro de atención a víctimas que se considere adecuado.

QUINTO. Adoptará las medidas pertinentes para establecer y/o fortalecer, según sea el caso, la existencia de áreas lúdicas en las distintas Agencias del Ministerio Público, Fiscalías, Centros de Justicia de las Mujeres, centros de atención a víctimas y otras a las que deban presentarse las víctimas, a fin que puedan dejar a sus hijas e hijos en un lugar amigable y seguro, mientras reciban la atención que requieran.

SEXTO. Conformará y coordinará un grupo de trabajo interinstitucional con el Instituto de Vivienda, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y la Secretaría de Salud, todas de la Ciudad de México, para que, con base en el contenido de la presente Recomendación General, se les brinden herramientas a las mujeres víctimas de violencia para alcanzar bienestar personal, independencia y empoderamiento económico, con los cuales puedan salir de la situación de violencia que viven.

A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

En atención al papel primordial que tiene la Secretaría en materia de seguridad y prevención del delito, se realice lo siguiente:

SÉPTIMO. Implementará un mecanismo de supervisión que garantice que las acciones solicitadas mediante el “Código de Atención Ciudadana” a favor de las víctimas, se realicen de manera inmediata una vez que se tenga conocimiento; que los elementos que ejecutarán las medidas se entrevisten con la víctima, le expliquen en qué consiste dicho programa y recaben su consentimiento para ello. Asimismo, se garantizará que dichas acciones serán documentadas y asentadas en un registro específicamente creado para se brinde un continuo y oportuno seguimiento de estas medidas.

OCTAVO. Revisará e impulsará el desarrollo y las atribuciones de la Unidad Especializada de Género de esa Secretaría, de manera que tenga mayor participación en casos de violencia contra mujeres de los que tenga conocimiento, en particular, cuando se trate de la implementación de medidas u órdenes de protección acordadas a favor de la víctima, o bien, ante llamadas o solicitudes de auxilio.

Así lo determina y firma,

La Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Nashieli Ramírez Hernández

C.c.p. Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Ernesto Alarcón Jiménez, Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Héctor Díaz Polanco, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Marisela Zúñiga Cerón, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.