

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Omisión de garantizar el derecho de acceso a la justicia en la investigación de violencia feminicida, así como el derecho a una vida libre de violencia

Recomendación 08/2022

Expediente

CDHCM/IV/122/BJ/20/D6997

Autoridad responsable

Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

Víctimas directas

Elisa Xolalpa Martínez (Mujer Víctima Directa)

Víctimas indirectas

Mujer Víctima Indirecta 1

Víctima Indirecta 2

Índice de derechos humanos violados

1. Derecho de acceso a la justicia

1.1 Derecho a que la violencia de género se investigue bajo el principio de debida diligencia reforzada.

1.2. Derecho de la víctima a una investigación, seria, exhaustiva, imparcial y efectiva, orientada a la determinación de la verdad.

2. Derecho a una vida libre de violencia

2.1 Derecho a la protección contra la violencia feminicida.

3. Derecho al Debido proceso en relación con el derecho a la integridad personal

3.1 Derecho a que las autoridades de procuración de justicia actúen e investiguen con la debida diligencia.

Glosario

Acceso a la justicia¹.

Es el derecho a la protección jurídica por parte del Estado frente a la violación de derechos para que toda persona pueda acudir a los tribunales e instancias independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella con el fin de que se esclarezcan los hechos y las responsabilidades correspondientes, se decida sobre la pretensión o la defensa y ejecute esa decisión.

Acompañamiento psicojurídico².

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

Agresor (a)³.

Persona que inflige cualquier tipo de violencia a otra. Si bien esta definición no distingue que la persona agresora pueda ser mujer y hombre, la evidencia estadística en el mundo muestra que los principales agresores de las mujeres son hombres tanto en el ámbito público como el privado.

En las legislaciones, los hombres que ejercen violencia de género reciben diversas denominaciones, por ejemplo, generadores de violencia o victimarios, entre otras.

Atención especializada⁴.

Asistencia médica-sanitaria para la violencia familiar, sexual y contra las mujeres que comprende servicios médico-quirúrgicos, psicológicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de atención a mujeres que viven en situación de violencia, mediante la combinación de intervenciones de detección, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación seleccionadas con base en el tipo y magnitud de la agresión sufrida y la valoración clínica integral de cada caso en particular.

¹ CDHCM. Catálogo para calificación de violaciones a derechos humanos. Edición 2020, p. 20.

² 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.

³ De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Véase en Glosario de género. México, 2007. Pág. 19. Del Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf

⁴ 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.

Culpa⁵.

La culpa es un sufrimiento psicológico con pensamientos y emociones autoacusatorias que pueden derivar de actos realizados por uno mismo que infringen el propio código moral.

La culpabilidad es muchas veces inducida socialmente, es decir, las propias víctimas o sus familiares son criminalizados o acusados de haber provocado su desgracia. Pero también la culpa es una reacción frecuente entre las víctimas, cuando las experiencias desbordan los marcos de referencia habituales, la culpa puede ser también un intento de dar sentido a algo que no lo tiene. La persona puede sentir que podría haber hecho algo para evitar lo sucedido cuando no era así en realidad o no tenía toda la información de que dispone después.

Culpabilización de la víctima⁶.

Dirigir la atención hacia la responsabilidad percibida de la víctima y su comportamiento y no hacia el agresor o las causas estructurales y las desigualdades en el trasfondo de la violencia cometida contra ella.

Debido proceso⁷.

Se refiere al conjunto de requisitos que toda autoridad debe cumplir en todas las etapas de los procesos jurisdiccionales, administrativos, laborales o sancionatorios, a efecto de que las personas tengan la posibilidad de defenderse adecuadamente ante cualquier acto u omisión del Estado que pueda afectar sus derechos.

Delitos de alto impacto⁸.

Delitos que por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía. La clasificación se centra en el daño directo generado sobre la víctima, sobre el impacto directo y las externalidades negativas

⁵ Pérez-Sales Pau, "Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas", Editorial Desclée de Brouwer, 2016, p. 30,31. P.147

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. Pág. 35

⁶ 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>

⁷ CrIDH. Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile (fondo, reparaciones y costas), doc.cit., párr. 116; CrIDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República dominicana (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 28 de agosto de 2014, serie C, num. 282, párr. 349; y CrIDH, Caso Baena Ricardo y Otros vs Panamá (fondo, reparaciones y costas) Sentencia del 2 de febrero de 2001, serie C, número 72, párrs. 124 y 125.

⁸ Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). 101 conceptos para entender la inseguridad [con seguridad]. 1 de octubre de 2012. Disponible en: <http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf>

Véase también: Zepeda Lecuona, Guillermo. Índice de incidencia delictiva y violencia Nacional. Proyecto: Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en México CIDAC. Agosto 2008. Pág.1. Disponible en: http://cidac.org/esp/uploads/1/_ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2008_PDF.pdf

observadas, o bien sobre el impacto que genera un incremento marginal del delito sobre la percepción de inseguridad de los ciudadanos en una localidad.

La definición fue adoptada en la Conferencia Nacional de Procuradores de 2004. En nuestro contexto social y legal estos delitos serían: homicidio intencional, feminicidio, secuestro, violación, delitos contra la salud en modalidades de producción, tráfico, transporte o comercio; tráfico de armas o personas; lavado de dinero; robo de vehículo; piratería y contrabando de gran escala; así como los robos violentos a casa habitación, negocio, carga pesada, bancos y a personas.

Denuncia⁹.

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 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.

Dignidad¹⁰.

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

⁹Carreón 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>

¹⁰ 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

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.

Discriminación de género¹¹.

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, 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.

Doble estándar¹².

Diferencias en la valoración formal e informal de conductas cultural y socialmente aceptadas que se consideran positivamente si las realizan los hombres, pero negativamente si las realizan las mujeres.

Dolor psicológico¹³.

Experiencia sensorial y emocional asociada con un daño físico actual o potencial. La dimensión del dolor es un conjunto de sentimientos de disgusto y emociones vinculadas a implicaciones futuras.

Enfoque basado en los derechos humanos (EBDH)¹⁴.

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.

¹¹ 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&age=2>

¹² Pilcher, J., and Whelehan, I. (2004). Fifty Key Concepts in Gender Studies, London, Thousand Oaks.

¹³ Biro, David. Is There Such a Thing as Psychological Pain? and Why It Matters. Cult Med Psychiatry. 2010. Publicación en línea del 13 de septiembre de 2010. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2952112/>
Pain Terminology. International Association for the Study of Pain 2007. Disponible en: www.iasp-pain.org
Price, Donald D. Psychological and Neural Mechanisms of the Affective Dimension of Pain. Science. 09 de junio de 2000. Páginas: 1769-1772.

¹⁴UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres. "Gender Equality, UN Coherence and you"; Portal del EBDH, <http://hrbaportal.org/>

Enfoque diferenciado¹⁵.

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, identidad y expresión de género, y discapacidad.

Estereotipo¹⁶.

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.

Estereotipos de género¹⁷.

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, en razón de 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.

Evaluación de riesgo¹⁸.

Proceso mediante el cual se evalúan los factores o circunstancias relacionadas con el hecho posiblemente victimizante para determinar a una categoría o clasificación apropiada del riesgo en que se encuentra la persona.

Experiencia extrema¹⁹.

Se entiende por tal, aquella experiencia de trauma (es decir, amenaza grave a la integridad física o psicológica), pérdida traumática (es decir, duelo por la pérdida inesperada de algún elemento relevante dentro del marco identitario o de relaciones de la persona) o crisis (es decir, adaptación a cambios radicales en las condiciones del ciclo vital y requerimientos asociados a ello) que conlleva un cuestionamiento de la realidad personal y del entorno.

¹⁵ CIDH, Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.LV/II.171 Doc. 31 12 febrero 2019.

¹⁶ CONAPRED, Glosario... op. cit. Nota 4, p. 19. Véase: Cfr. Cook, Rebecca J. y Cusack, Simone (2010), Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales [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

¹⁷ Post, Robert, "Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law", California Law Review, University of California, 2000, vol. 88, núm. 1, p. 18.

¹⁸ Charlie Hedges. "Understanding and managing risk in the context of missing persons". Enero de 2017. Disponible en: <https://ftp.amberalert.eu/risk/Risk2016.pdf>

¹⁹ Beristain, C. (2010). Manual sobre la perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional Instituto Hegoa; CEJIL. Pág. 28

Factores de protección²⁰.

Se refieren a las condiciones, atributos o elementos que, cuando están presentes, pueden mitigar o eliminar el riesgo o bien reducir las condiciones de vulnerabilidad.

Factores de riesgo²¹.

Factores que suponen un mayor riesgo para las mujeres o aumentan la vulnerabilidad para las sobrevivientes.

Feminicidio²².

El término se usa para los casos de muerte violenta de la mujer por razones de género. Constituyen la forma más extrema de violencia contra la mujer. Ocurre en el ámbito familiar o en el espacio público y puede ser perpetrada por particulares o ejecutada o tolerada por agentes del Estado. Constituye una violación de varios derechos humanos de las mujeres, en especial el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y sexual, y/o el derecho a la libertad personal.

En el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género* los términos femicidio/feminicidio se entiende como: “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión²³.”

El concepto de feminicidio abarca a los individuos responsables, pero también señala la responsabilidad de las estructuras estatales y jurídicas²⁴. De la misma manera, comprenden la progresión de actos violentos que van desde el maltrato emocional, psicológico, golpes, insultos, y toda política que derive en la muerte de mujeres tolerada por el Estado²⁵.

²⁰ Albuquerque, et al. (2013). European Manual on Risk Assessment. European Commission. 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.

²¹ I Albuquerque, et al. (2013). European Manual on Risk Assessment. European Commission. 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.

²² OACNUDH y ONU Mujeres, Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), 2014, Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>

²³ OACNUDH y ONU Mujeres, Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), 2014, Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>

²⁴ ONU Mujeres/SEGOB/INMUJERES. La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016. 2017. Disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/12/violencia-feminicida>

²⁵ Glosario de género. Op. Cit. Pág. 67

Género²⁶.

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 prioritaria²⁷.

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.

Humillación²⁸.

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.

Impacto²⁹

Se entiende por tal 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 pasivos (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).

Impunidad³⁰.

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.

²⁶ UN Women. Concepts and definitions. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.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](#)

²⁷ CPCM, art. 11.

²⁸ Idem 147

²⁹ 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

³⁰ 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, véase Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. 2005. Naciones Unidas. (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>

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.

Incorporación de una perspectiva de género³¹.

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 LGTBTTTIQA+ 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.

Inclusión en la comunidad³².

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, así como a los servicios de apoyo proporcionados a las personas con discapacidad para que 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 con discapacidad desee participar.

Interseccionalidad³³.

³¹ UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres. "Gender Equality, UN Coherence and you" (Disponible en: <https://www.unicef.org/gender/>), ECOSOC conclusiones convenidas 1997/2.

³² 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.

³³ 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>

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.

Mecanismos de afrontamiento³⁴.

Cuando la gente se encuentra frente a experiencias traumáticas, desarrolla maneras de enfrentar (*coping*) los sucesos estresantes, percibidos como peligrosos y desafiantes. El afrontamiento incluye tanto procesos cognitivos y emocionales como conductas de resolución de problemas. Los procesos cognitivos son formas de pensar en el problema como hacer planes para solucionarlo, minimizarlo o buscarle significado, etc. A nivel emocional, las personas pueden compartir sus experiencias, relajarse, suprimir los sentimientos, etc. El afrontamiento conductual se refiere a lo que la gente hace para enfrentar el problema, como la búsqueda de información o apoyo material, la pasividad, la organización o la denuncia, etc.

Modelo de Atención Integral a Víctimas³⁵.

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.

Patriarcado³⁶.

El patriarcado es un orden social genérico de poder, basado en un modo de dominación donde el paradigma es el hombre. Este orden asegura la supremacía de los hombres y de lo masculino sobre la inferiorización previa de las mujeres y lo femenino. Es asimismo un orden de dominio de unos hombres sobre otros y de enajenación de las mujeres.

Este uso del término proviene de la obra de la feminista Kate Millet (de 1969), quien hizo referencia al patriarcado en tres sentidos:

³⁴ Beristain, C. (2010). Manual sobre la perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional Instituto Hegoa; CEJIL. Pág. 28

³⁵ Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

³⁶ Lagarde, M., 1996.;52 c.p. Bosch, E. V. Ferrer y A.

Alzamora. 2006:27. También pag. 57 y 58 http://biblioteca.clacso.edu.ar/venezuela/fundavives/20170104031339/pdf_138.pdf

- Como organización y estructura sociopolítica que asegura el poder de los hombres y subordina a las mujeres, por lo que la relación entre los sexos es política.
- Como ideología o sistema de creencias que sostiene este orden social apoyándose en una supuesta supremacía biológica y que se impone por la fuerza y justifica la violencia contra aquellas mujeres que desobedezcan los mandatos de género, de la familia y la sociedad patriarcal.
- El género como una identidad adquirida.

Rehabilitación³⁷.

Conjunto de actividades encaminadas a proporcionar los servicios para que 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.

Resiliencia³⁸.

Capacidad del ser humano de sobreponerse a sus dificultades, enfrentar desafíos o hechos traumáticos y al mismo tiempo aprender de sus errores.

Proceso de adaptarse bien a la adversidad, a un trauma, tragedia, amenaza, o fuentes de tensión significativas, como problemas familiares o de relaciones personales, problemas serios de salud o situaciones estresantes del trabajo o financieras.

Respeto a la dignidad humana³⁹.

Reconocimiento a las víctimas y familiares como personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo, titulares de derechos que deben ser protegidos y que tienen conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda. Los funcionarios públicos deben realizar su trabajo con

³⁷ 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.

³⁸ Manual sobre la perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos. Pág. 29. American Psychological Association. El Camino a la Resiliencia. Disponible en: <https://www.apa.org/centrodeapoyo/resiliencia-camino>

Becoña, Elisardo. Resiliencia: Definición, características y utilidad del concepto. Asociación Española de psicología clínica y psicopatología. Revista de psicopatología y psicología clínica. Volumen 11. Número 3. 2006. Págs. 125-146. Disponible en: [http://aepcp.net/arc/01.2006\(3\).Becona.pdf](http://aepcp.net/arc/01.2006(3).Becona.pdf)

³⁹ Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. "Principios Rectores para la Búsqueda de Persona; Ley General de Víctimas, artículos 5, 7 y 21.

enfoque diferencial y actuar con conciencia de que trabajan para garantizar los derechos de las víctimas y orientar todo su trabajo en favor de ellas.

Tejido social⁴⁰.

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.

Transversalización de género⁴¹.

“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.

Victimización secundaria⁴².

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 contra mujeres y niñas⁴³.

La violencia contra las mujeres y las niñas se define como todo acto de violencia basado en el género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento

⁴⁰ 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. Disponible en:

⁴¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/p%C3%A1gina-libro/%C2%BFqu%C3%A9-transversalizaci%C3%B3n-perspectiva-g%C3%A9nero>

⁴² Domínguez Vela, María. *Violencia de género y victimización secundaria*. Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia. Vol. VI. Marzo 2016 N° 1. Disponible en:

http://www.psicociencias.com/pdf_noticias/Violencia_de_geneo_y_victimizacion_secundaria.pdf

⁴³ <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

físico, sexual o mental para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. La violencia contra las mujeres y niñas abarca, con carácter no limitativo, la violencia física, sexual y psicológica que se produce en el seno de la familia o de la comunidad, así como la perpetrada o tolerada por el Estado.

Violencia en comunidad⁴⁴.

Actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

Violencia Feminicida⁴⁵.

Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Violencia de género⁴⁶.

La violencia de género se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas en razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia. Si bien las mujeres y niñas sufren violencia de género de manera desproporcionada, los hombres y los niños también pueden ser blanco de ella. En ocasiones se emplea este término para describir la violencia dirigida contra las poblaciones LGBTQI+, al referirse a la violencia relacionada con las normas de masculinidad/feminidad o a las normas de género.

Violencia institucional⁴⁷.

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

⁴⁴ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007, p. 57.

⁴⁵ <https://semujeres.edomex.gob.mx/servicios/ley-general-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia#:~:text=La%20Ley%20General%20de%20Acceso,los%20principios%20y%20modalidades%20para>

⁴⁶ <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

⁴⁷ 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.

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 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 simbólica⁴⁸.

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 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 algunos grupos de personas en la sociedad.⁴⁹

Forma de violencia que se ejerce sobre un agente social con la anuencia de éste⁵⁰. La violencia simbólica se realiza por un acto de conocimiento de la estructura, del sentido común, de la posición propia y la ajena; de re-conocimiento, 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 mismas⁵¹.

⁴⁸ Pierre Bourdieu, La miseria del mundo, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010 p. 59.

⁴⁹ Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, art. 6 apartado IX.

⁵⁰ Bourdieu, Pierre y Wacquant, Lóic, 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.

⁵¹ Bourdieu, Pierre y Wacquant, Lóic, Respuestas. Por una Antropología Reflexiva, Ed. Grijalbo, 1995. pág. 120

Proemio y autoridades responsables.

En la Ciudad de México, a los 26 días de octubre de 2022, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, elaboró el proyecto de Recomendación que fue aprobado por la suscrita, con fundamento en los artículos 1 y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución); los artículos 4, 46 apartado A y 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM); los artículos 3, 4, 5 fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; artículos 70, 113, 115, 120 fracción III y del 124 al 129 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y que constituye la **Recomendación 08/2022** dirigida a la siguiente autoridad:

Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, Licenciada Ernestina Godoy Ramos

Con fundamento en los artículos 21 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 apartado H, 44 apartados A y B, 46 apartado A inciso c de la CPCM; 1, 2 y 7 fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, así como 1, 4, 7 y 36 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

Confidencialidad de datos personales de la Mujer Víctima Directa

De conformidad con los artículos 6, apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la CPEUM; artículo 7 inciso E de la CPCM; 2, 3 fracciones VIII, IX, X, XXVIII y XXXIII, 6 y 7 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 68, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 42 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México; 33 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 9 inciso 2 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México; 2, 6, fracciones XII, XXII y XXIII, 183, fracción I, 186 y 191 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; 26 Fracción I del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se informó a la **Mujer Víctima Directa** que sus datos permanecerán confidenciales, salvo solicitud expresa para que la información se publique.

I. Competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para la investigación de los hechos

1. Los mecanismos ombudsperson como esta Comisión, son garantías cuasi jurisdiccionales. Su competencia está determinada en el artículo 102, apartado B, de la CPEUM, así como, los artículos 46 y 48 de la CPCM. Así, este organismo público forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en esta ciudad.

2. Por lo que, con fundamento en el apartado B, del artículo 102, de la CPEUM; 3, 4, 6, 11, 46 y 48, de la CPCM; los artículos 3, 5 Fracciones II, III, y IV de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; el artículo 28 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como en la resolución A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993, de los denominados Principios de París⁵², este Organismo tiene competencia:

3. En razón de la materia —*ratione materiae*—, al considerar que los hechos denunciados podrían constituir presuntas violaciones al derecho de acceso a la justicia en la investigación de tentativa de feminicidio; el derecho a una vida libre de violencia, y el derecho al debido proceso en relación al derecho a la integridad personal.

4. En razón de la persona —*ratione personae*—, ya que los hechos denunciados se atribuyen a autoridades y personas servidoras públicas de la Ciudad de México, adscritas a la ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

5. En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurrieron en el territorio de la Ciudad de México.

6. En razón de tiempo —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos que se dieron a conocer dentro del año en que inició o se tuvo conocimiento de la violación a los derechos, esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tenía competencia para iniciar las investigaciones que concluyen con la presente **Recomendación 08/2022.**

⁵² ONU, “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París)”, resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993, apartado A, punto 3, inciso b, que establece como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos, la promoción y defensa de los derechos de las personas.

I.1. Etapas de aceptación y seguimiento de la presente Recomendación

7. De conformidad con los artículos 70 y 71 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se hace saber a las autoridades a las que va dirigida esta Recomendación, que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no. En caso de que no contesten dentro del plazo señalado, se tendrán por aceptadas. Las recomendaciones aceptadas implican el reconocimiento de la calidad de víctima en los términos de lo que establece la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, razón por la que esta Comisión remitirá el presente instrumento recomendatorio a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, para fines de la inscripción al registro de víctimas correspondiente.

8. En caso de que la acepten, los puntos recomendatorios deberán cumplirse en los plazos establecidos en la misma y remitir a la Comisión las pruebas de las acciones realizadas para su cumplimiento las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 129, 130, 131, 132 y 134 del Reglamento Interno de la CDHCM, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

II. Procedimiento de investigación

9. Esta investigación está conformada por un expediente de queja iniciado en el año 2020 en esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, con motivo de la falta de debida diligencia reforzada en la investigación realizada por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, en el marco de la denuncia formulada por los hechos de violencia ejercidos en contra de la Mujer Víctima Directa por parte de su ex pareja, omisiones que se han prolongado en el tiempo.

10. Con motivo de la investigación realizada, se llevaron a cabo diez solicitudes de información a la Fiscalía General de Justicia, dos oficios de colaboración dirigidos a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres de la Secretaría de Gobernación, una solicitud a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, siete acompañamientos a audiencias, tres notas psicosociales emitidas por la Dirección de Atención Psicosocial de esta Comisión y dos consultas a carpeta de investigación.

11. A través del análisis de carpetas de investigación, así como mediante los requerimientos de informes y otros datos a las autoridades, se recabaron indicios y medios de prueba que fortalecieron la convicción de las violaciones a derechos humanos referidas por la Mujer Víctima Directa, así como identificar a las personas servidoras públicas que intervinieron.

12. Las solicitudes de información a la autoridad responsable y otras autoridades en sentido de colaboración, se realizaron con la pretensión de que, en su caso, demostraran que su actuar fue apegado a los más altos estándares de derechos humanos, la normatividad y protocolos aplicables y que garantizó a la víctima el acceso a la justicia, derecho a una vida libre de violencia y derecho al debido proceso a través de una investigación exhaustiva, con perspectiva de género y enfoque diferenciado profesional y eficiente.

13. Por otra parte, cabe señalar que en el contexto de la investigación realizada con motivo de la tramitación del expediente de queja que da pie a la presente Recomendación, esta Comisión presentó el 17 de mayo de 2022 la Recomendación General 01/2022 *Sobre las órdenes y medidas de protección como mecanismo de acceso a la justicia de las niñas, adolescentes y mujeres*⁵³, en la que se abordaron problemáticas estructurales en la determinación de medidas de protección.

14. Como parte de la investigación, esta Comisión contactó a la Mujer Víctima Directa y se le entrevistó para recabar su testimonio; con motivo de las entrevistas, comparencias, llamadas telefónicas y demás comunicaciones sostenidas con ésta también se brindó orientación jurídica a la Mujer Víctima Directa.

III. Evidencias

15. Durante el proceso de investigación, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México recabó las evidencias que dan sustento a la presente Recomendación y que se encuentran detalladas en el anexo que forma parte integrante de la misma.

IV. Contexto

16. Tribunales garantes de derechos humanos han conocido de diversos contextos históricos, sociales y políticos que le han permitido situar los hechos alegados como violatorios de derechos humanos en el marco de las circunstancias

⁵³ Disponible para su consulta en: <https://cdhcm.org.mx/2022/05/recomendacion-general-01-2022/>

específicas en que ocurrieron⁵⁴, posibilitando en algunos casos la caracterización de ellos 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 población⁵⁵.

17. Esta Comisión, siguiendo la línea trazada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha incorporado el análisis de contexto como una herramienta para la emisión de sus instrumentos recomendatorios. Acorde a la Ley y Reglamento de este Organismo, los elementos y pruebas que devienen de la investigación se valorarán en conjunto de conformidad con la lógica, la experiencia, la legalidad, y la sana crítica con la finalidad de producir convicción respecto de los hechos reclamados como constitutivos de violaciones a derechos humanos⁵⁶.

18. 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”⁵⁷. Ahora bien, 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.

19. 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 concreto⁵⁸. De esta manera, las autoridades deben aplicar estándares que combatan las relaciones de poder y los esquemas de desigualdad formulando reglas

⁵⁴ Corte IDH, *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2013, serie C, No. 274, párr. 145; *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de agosto de 2014, serie C, No. 283, párr. 73; y *Caso Espinoza González vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 20 de noviembre de 2014, serie C, No. 289, párr. 49.

⁵⁵ Corte IDH, *Caso Espinoza González vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, op. cit., párr. 49; *Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 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 del 19 de noviembre de 2015, serie C, No 307, párr. 43.

⁵⁶ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 43; así como los artículos 62 y 63 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y; el artículo 120 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y 105 y 108 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁵⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia CSJ SP16258-2015, citada en la sentencia SP14206-2016 del 5 de octubre de 2016.

⁵⁸ SCJN. 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, p. 136.

de protección de derechos que favorezcan a la población vulnerada, así como ordenar reparaciones efectivas y transformadoras a favor de los derechos violentados, y consecuentemente la no repetición de conductas similares.

20. La violencia de género como una forma de discriminación y una violación a los derechos de las mujeres y niñas que son víctimas genera desigualdad social y obstáculos en la posibilidad que tienen de acceder a la justicia contribuyendo a perpetuar la inequidad y la impunidad de estas conductas.

21. De acuerdo con la relación en que ésta se enmarca y el ejercicio de poder que supone puede adoptar diversas formas, lo que permite identificar posteriormente tipos penales específicos⁵⁹, de ahí que diversas manifestaciones de la violencia de género se encuentren incorporadas en el marco normativo nacional y de la Ciudad de México como es la violencia familiar, la violencia sexual (incluida la violación, el abuso y el acoso u hostigamiento), y la violencia feminicida, su forma más extrema.

22. De estas, la que ocurre en el contexto familiar, de relación personal, o cuando el agresor es una persona que es o ha sido cónyuge o compañera de la víctima, es la menos visibilizada por las características socioculturales mexicanas y los mandatos de género para la creación de la identidad femenina, aspectos que hacen que incluso las propias mujeres que están sufriendo violencia no sean conscientes de ella quedando atrapadas en estas relaciones abusivas⁶⁰. Por su parte, la representación hegemónica de la masculinidad –ligada al control, dominación y supremacía de lo masculino sobre lo femenino- también legitima y normaliza la violencia que los hombres ejercen, quienes construyen justificaciones a sus formas de violentar, basadas en la preservación del orden social impuesto, de corte patriarcal y androcéntrico a través de las manifestaciones de poder que pueden llegar a manifestarse incluso con la muerte de las mujeres.

23. Específicamente tratándose de la violencia feminicida, su conceptualización a través del uso del término “feminicidio” tiene por objetivo no solo referirse al asesinato de una mujer o mujeres, sino también busca mostrar un sistema en el que, por la naturaleza interseccional de las opresiones, se favorece un contexto de violencia generalizada contra las mujeres. Lo anterior bajo la reconsideración y definición de este tipo de violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos. Por tanto, esta definición también busca revocar la impunidad

⁵⁹ 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

⁶⁰ Violencia de género y victimización secundaria. Op. Cit.

de la que han gozado los perpetradores al eliminar diversos obstáculos para su enjuiciamiento, así como también, hacer al Estado responsable del ejercicio de dicha violencia extrema. Lo anterior con la intención de comprender como es que la violencia contra las mujeres no es algo que “solo ocurre” sino que esta es ejecutada por diversos actores con objetivos e intereses específicos dentro de un marco que apoyo y fomenta tales intereses⁶¹.

24. El marco en el que tales formas de violencia extrema contra la mujer suceden, tendría que considerar otros factores asociados que facilitan la creación y mantenimiento de sociedades en las que las mujeres pueden ser abusadas y asesinadas con casi total impunidad para los perpetradores⁶² y en la que las relaciones asimétricas que se establecen entre hombres y mujeres, perduran generando un mayor factor de riesgo o vulnerabilidad⁶³.

25. Es importante mencionar que la violencia feminicida si bien es una modalidad de la violencia cometida en contra de mujeres, al mismo tiempo puede manifestarse a través de sus propias modalidades, de ahí que no pueda conceptualizarse únicamente en una sola acción determinada que, como en muchos tipos penales, actualizan la comisión de la conducta delictiva. Es por eso que el Modelo de Protocolo Latinoamericano para la Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género, reconoce distintas modalidades de la violencia feminicida, incluyendo aquella que se puede dar con motivo de una relación o vínculo íntimo, que puede incluir la procreación de una hija o hijo, así como otros supuestos no sexoafectivos entre las partes⁶⁴. Estas modalidades generalmente son reconocidas y plasmadas normativamente a través de las diversas causales que se actualizan en los tipos penales que le conceptualizan.

26. Los últimos diez años, 2 de cada 3 mujeres de quince años de edad o más, es decir, poco más de 66%, ha sufrido de alguna de las distintas violencias, como son: violencia física, emocional, sexual, económica o patrimonial. Prácticamente, las violencias contra las mujeres han estado presentes en todos los ámbitos de su vida cotidiana, como el familiar, escolar, laboral comunitario y de pareja⁶⁵.

⁶¹ Jennings, L. Terrorizing Women: Femicide in the Américas Edited by Rosa-Linda Fregoso and Cynthia Bejarano Duke University Press. 2010. Social Forces, 90(1), 343–344. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/sf/90.1.343>

⁶² Idem.

⁶³ 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

⁶⁴ INMUJERES, Indicadores Básicos sobre la Violencia contra las Mujeres Grupo Interinstitucional de Estadística junio de 2022. p. 3. Disponible en: https://www.ipn.mx/assets/files/genero/docs/difusion/Indicadores-basicos_25junio2022.pdf

27. La violencia contra las mujeres y las niñas y sus consecuencias, incluida la violencia letal, han sido una preocupación recurrente en la comunidad internacional, expresada en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos y en la legislación nacional. En ese sentido, prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas es una prioridad mundial expresada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya implementación inició en 2016.⁶⁶

28. En el ámbito federal, en 2012 se publicó la reforma que incorporó el feminicidio en el Código Penal Federal y establece que “Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género”.⁶⁷ En la Ciudad de México el delito de feminicidio fue incorporado en el Código Penal

29. A su vez, la Ley local también especifica los tipos de violencia contra las mujeres, entre los cuales se encuentra la violencia feminicida. Esta es entendida como “toda acción u omisión que constituye la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos y que puede culminar en homicidio u otras formas de muerte violenta de mujeres”⁶⁸. Vale acotar que, de acuerdo con la clasificación legal, los tipos de violencia corresponden a los distintos daños que puede ocasionar la violencia contra las mujeres⁶⁹.

30. A la par, las modalidades de violencia contra las mujeres son conceptualizadas como los ámbitos en donde ocurre y se ejerce la violencia contra las mujeres, bien sean públicos o privados⁷⁰. Ahora bien, entre los ámbitos públicos, la ley reconoce el ámbito institucional, desprendiéndose de esta última la obligación de actuar con debida diligencia para evitar que se inflija violencia contra las mujeres.

31. Es así que, en nuestro país, el seguimiento de las cifras sobre el feminicidio se ha formalizado gradualmente desde hace siete años, esto conforme se fue tipificado el feminicidio en los códigos penales de cada entidad federativa. En 2011, el Estado de México fue la primera entidad federativa que tipificó el feminicidio. Para 2017, la totalidad de las entidades federativas ya tenían clasificado el feminicidio como delito.⁷¹

⁶⁶ ONU Mujeres, Informe “La Violencia Feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016” p. 11. Disponible en: <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2017/10/violenciaFeminicidaMx%2007dic%20web.pdf>

⁶⁷ INMUJERES, Boletín N° 10, octubre de 2019, p. 1. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA5N10.pdf

⁶⁸ Artículo 6, apartado VIII de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

⁶⁹ Artículo 3, apartado XIX.

⁷⁰ Artículo 3, apartado XII.

⁷¹ Ídem.

32. De acuerdo con las cifras de la Organización Mundial de la Salud, respecto de la violencia que se identifica en contra de las mujeres, resulta que, casi el 40 por ciento de las que son asesinadas, mueren en manos de su pareja masculina.⁷²

33. Con motivo de la gravedad y los impactos que tienen los distintos tipos de violencia en contra de las mujeres, en México se han generado distintos instrumentos para proteger y garantizar los derechos de este grupo. Entre ellos se encuentra la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de agosto de 2006; 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; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007 y la reforma constitucional al artículo 1 en junio de 2011.

34. Por otra parte, la Ciudad de México publicó en 2008 la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal.⁷³ Desde entonces, el gobierno de la Ciudad de México se pronunció sobre el necesario reconocimiento a la existencia del feminicidio y sobre la necesidad de rechazar y sancionar los atentados contra la vida de las mujeres con enfoque preventivo de la violencia para salvaguardar la integridad y la vida de las mujeres que viven y transitan en la Ciudad de México.

35. En este sentido, el 21 de diciembre de 2017, en la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria celebrada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se emitió el acuerdo 04/XLIII/17 a partir del cual se dispuso investigar todas las muertes violentas de mujeres bajo protocolos de feminicidio.⁷⁴

36. Lo más reciente es que en fecha 17 de septiembre de 2019, se publicó el Acuerdo A/11/2019, por el que se crea la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Feminicidio⁷⁵

37. Respecto al caso que integra el presente instrumento recomendatorio, cabe señalar que, se inserta y es un claro ejemplo del contexto de violencia e impunidad expuesto en los párrafos que anteceden, pues como se detallará a lo largo del presente instrumento se documentó que, durante veinte años, una mujer víctima de

⁷² Organización Mundial de la Salud (OMS), Violencia contra la mujer. Violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer: (Centro de prensa, nota descriptiva). Septiembre 2016. Disponible en: <https://ocw/unican.es/pluginfile.php/719/course/section/747/Tema%252011.pdf>

⁷³ Publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2008. La última reforma fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de noviembre de 2015.

⁷⁴ Diario Oficial de la Federación, Acuerdo 04/XLIII/17. Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512216&fecha=06/02/2018

⁷⁵ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Acuerdo A/11/2019.

violencia feminicida —quien fue atacada con ácido fosfórico por su expareja— fue privada del derecho de acceso a la justicia, derecho al debido proceso a una vida libre de violencia, por la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, Institución que en vez de investigar la agresión de la que fue víctima, extravió la averiguación previa que se inició por tales hechos.

V. Relatoría de hechos

Mujer Víctima Directa: Elisa Xolalpa Martínez (Mujer Víctima Directa)

38. Elisa Xolalpa Martínez (Mujer Víctima Directa) es originaria del Pueblo de San Luis Tlaxialtemalco perteneciente a la Alcaldía Xochimilco en la Ciudad de México, quien durante años ha trabajado en conjunto con su familia en la producción de plantas ornamentales.

A la edad de 17 años, se mudó con su expareja con quien tuvo a su hijo. El 12 de noviembre de 2001 la **Mujer Víctima Directa** fue atacada con ácido por su expareja, quien le decía que la iba a matar y aventar al canal para que nadie la pudiera encontrar.

39. Dichos hechos fueron denunciados el 12 de noviembre de 2001 por la Mujer Víctima Indirecta 1 en la Fiscalía Desconcentrada Benito Juárez, por lo que se inició una averiguación previa (Averiguación Previa 1) por el delito de lesiones dolosas o intencionadas identificando como probable responsable a la expareja de la **Mujer Víctima Directa**.

40. Por los hechos anteriormente mencionados, **Elisa Xolalpa Martínez** fue internada en el Hospital “20 de Noviembre” del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por quemaduras de tercer y cuarto grado durante alrededor de tres meses para atender las mismas por medio de diversos tratamientos.

41. Durante los 3 meses que **Elisa Xolalpa Martínez** se encontró hospitalizada —entre noviembre de 2001 y enero de 2002—, desconociendo en ese periodo el estado procesal de la Averiguación Previa 1 o si necesitaba realizar alguna acción para su integración.

42. Al salir del hospital y ante el temor de que su expareja regresara a intentar privarla de la vida, **Elisa Xolalpa Martínez** únicamente salía de su casa para asistir a sus consultas y tratamientos médicos.

43. Desde el día de la agresión en 2001, **Elisa Xolalpa Martínez** ha recibido amenazas por parte de su expareja y la familia de ésta, situación que le ha impedido realizar plenamente su trabajo de siembra, cosecha, y venta, y con ello tener una seguridad económica.

44. En 2005 **Elisa Xolalpa Martínez** acudió a la Fiscalía de Benito Juárez, a fin de conocer qué había pasado con el proceso de denuncia, pero no tuvo éxito, pues de la Fiscalía de Benito Juárez, le pidieron ir a al “*Bunker*”. Estuvo varios meses acudiendo; sin embargo, le informaron que no tenían conocimiento de la denuncia. Ahí mismo le canalizaron al Centro de Atención a la Violencia Familiar y a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas.

45. En 2008, **Elisa Xolalpa Martínez** recibió amenazas por parte del hermano de su agresor, por lo que formuló una denuncia por tales amenazas en la Fiscalía de Xochimilco (Averiguación Previa 2).

46. Durante 2008, **Elisa Xolalpa Martínez** acudió en diversas ocasiones a la Fiscalía desconcentrada Benito Juárez para solicitar informes de la averiguación previa 1; sin embargo, la autoridad le mencionó que no había ninguna averiguación previa con ese folio, ni con su nombre.

47. En 2018, Elisa acudió a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y la Trata de Personas donde fue canalizada al Centro de Apoyo a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), en donde le practicaron una valoración psicológica. Allí, nuevamente solicitó información respecto a la Averiguación Previa 1; no obstante, no recibió apoyo o información que le permitiera conocer la unidad administrativa en la que se encontraba radicada dicha averiguación previa, ni el estatus procesal de la misma.

48. El 29 de agosto de 2019, mientras **Elisa Xolalpa Martínez** laboraba en el mercado de flores San Juan Acuezomac en San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco, su expareja, la interceptó, la jaloneó mientras le hacía comentarios alusivos a la agresión que le realizó en 2001 y su intención de privarla de la vida, ello hasta que una camioneta pasó por el terreno y su expareja huyó del lugar.

49. A pesar de lo anterior, el 16 de noviembre de 2019, **Elisa Xolalpa Martínez** se encontraba nuevamente en su lugar de trabajo y mientras transportaba unas flores, su expareja la interceptó y le dijo “*ya ves, cuando menos te lo imagines*” (sic); no obstante, se fue en un vehículo inmediatamente, abandonando el lugar de trabajo de **Elisa Xolalpa Martínez**.

50. Con motivo de los nuevos hechos de agresión realizados por su expareja, el 29 de noviembre de 2019, **Elisa Xolalpa Martínez** acudió a la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares a presentar la denuncia por los hechos acontecidos en agosto de 2019. Por lo que la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares abrió una carpeta de investigación (Carpeta de Investigación 1) por el delito de violencia familiar.

51. En fecha 10 de febrero de 2021, se cumplió la orden de aprehensión en contra de la persona agresora de **Elisa Xolalpa Martínez**, en relación a la Carpeta de Investigación 1, por el delito de violencia familiar; no obstante, las amenazas y agresiones por parte de la persona imputada y su familia no habían cesado.

52. En el marco de la tramitación de la carpeta de investigación 1 en contra de su expareja, la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares solicitó mediante diversos oficios información relacionada con la Averiguación Previa 1, iniciada por **Elisa Xolalpa Martínez**, quien la refirió en diversas ocasiones incluso aportó en ese momento su declaración de los hechos escrita a máquina de escribir para ser considerada como contexto en la investigación. No obstante, la respuesta recibida por la misma autoridad fue que no se encontraba el expediente antes mencionado; sin embargo, de los registros que obran en la Dirección General de Política y Estadística Criminal hasta el año 2020 se identificó e informó que se contaba con un antecedente similar con el registro FIAO/43/200/01-11, misma que en otro momento fue referida a partir de la búsqueda de homónimos.

53. De acuerdo con la información con la que cuenta este Organismo del año 2001 al año 2019 no obran registros de acciones implementadas por la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, hoy Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, a fin de realizar una investigación con la debida diligencia que permitiera determinar las **averiguaciones previas 1 y 2**, así como garantizar el acceso a la justicia de **Elisa Xolalpa Martínez** y en consecuencia su integridad personal dejándola en una situación de riesgo y violencia continua.

54. El 22 de abril de 2021, en la Fiscalía de Investigación Territorial en Álvaro Obregón se inició carpeta de investigación (Carpeta de investigación 2), por el delito de homicidio calificado en grado de tentativa, por los hechos victimizantes acontecidos en 2001 y en atención al extravío de la Averiguación Previa 1. Por lo que en fecha 06 de agosto de 2021, el Agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Femicidio, realizó acuerdo de radicación de la Carpeta de Investigación 2, para continuar investigando por el delito de femicidio en grado de tentativa.

55. Por los hechos anteriormente narrados y documentados por esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se inició un expediente de investigación ante la Unidad de Asuntos Internos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, el cual se determinó el 22 de diciembre de 2021 en la que se determinó procedente hacerlo del conocimiento de la Fiscalía para la Investigación de Delitos cometidos por Servidores Públicos por ser hechos posiblemente constitutivos de delito (Carpeta de Investigación 3).

VI. Marco jurídico aplicable

56. El primer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como de las garantías necesarias para su protección. En ese sentido, la SCJN estableció que “los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”⁷⁶.

57. La CPEUM reconoce a todas las personas, bajo el principio de igualdad y no discriminación, una multiplicidad de derechos fundamentales. En este tenor, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Federal constituyen un catálogo numerus *apertus*, que no se limita a aquellos derechos humanos reconocidos en el texto constitucional *per se*, sino también a aquellas normas de derechos humanos contenidas en diversos instrumentos internacionales, conformando así el bloque de constitucionalidad y, con ello, configurando una *Constitución convencionalizada*⁷⁷.

58. El segundo párrafo del artículo 1 de la CPEUM establece que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse a partir de los principios de interpretación conforme y pro persona; a su vez, la SCJN ha entendido que el principio de supremacía constitucional implica que a la eficacia normativa directa de la Constitución se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas⁷⁸. En sentido amplio, la interpretación conforme implica que todas las autoridades del Estado mexicano deben interpretar

⁷⁶ En este sentido ver, Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, abril 2014, p. 202.

⁷⁷ Véase Sagúés Néstor Pedro, *Constitución convencionalizada*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni, *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional*, 2da ed., México, IJ UNAM, 2014, pp. 190 – 192.

⁷⁸ En este sentido ver, Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2017, p. 239.

las leyes a la luz y conforme a los derechos humanos previstos en la constitución y tratados internacionales, mientras que en sentido estricto implica que cuando existan varias interpretaciones válidas, preferirá aquella que sea acorde a la norma constitucional y a los instrumentos internacionales⁷⁹. Por otro lado, la SCJN ha entendido que el principio *pro persona* busca maximizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos y permite “optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio”⁸⁰.

59. Así, a partir de la reforma constitucional de junio de 2011⁸¹, a todas las personas se les reconoce constitucionalmente el respeto a su dignidad a través del ejercicio de sus derechos fundamentales⁸²; derechos humanos que con base en lo establecido en el referido artículo constitucional, deben ser interpretados a la luz tanto del principio *pro persona* como de interpretación conforme.

60. Entre tanto, el tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y consecuentemente los deberes especiales prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos, todo lo cual debe ser realizado de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

61. En el mismo sentido, la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) permitió definir las bases y los principios que configuran el andamiaje institucional y organizativo de la Ciudad en materia de derechos humanos. En su artículo 3.1 indica que:

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.

⁷⁹ En este sentido se puede consultar, Caballero, José Luis (coord.), Sánchez Cordero, Olga, “El Control de Constitucionalidad en México, a partir de la Reforma de junio de 2011”, Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 930-931.

⁸⁰ En este sentido ver, Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Octubre de 2014.

⁸¹ 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

⁸² Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011, 2012, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/index.html>

62. Sobre la cuestión, el artículo 4 apartado A relativo a la protección de los derechos humanos establece que los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local; asimismo, que éstos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.

63. En esa misma línea, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Asimismo, de acuerdo con el mismo precepto normativo, deben adoptar 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. Igualmente, las autoridades capitalinas deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

64. Asimismo, el apartado B del citado artículo, precisa que, en relación con la interpretación y aplicación de los derechos humanos, éstas se erigen bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad. Del mismo modo, los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles, por lo que en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio *pro persona*. Bajo esta misma lógica, 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 la niñez, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

65. En este contexto, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo protector de derechos humanos, tiene la obligación legal⁸³, constitucional⁸⁴ y convencional⁸⁵ de

⁸³ El artículo 2 de la Ley de la CDHDF establece que esta Comisión “es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

⁸⁴ El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que “**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.”

Véase también el artículo 51, apartado A, literal b) de la CPCM; y el artículo 53 del mismo ordenamiento, que establece que: “1. Es el organismo encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, esta Constitución y las leyes.

2. Es el organismo encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, esta Constitución y las leyes. (...)”

⁸⁵ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1969, art. 1.1; ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, Estados Unidos, 1966, ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Nueva York, Estados Unidos, art. 2.2; OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y

garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*⁸⁶.

66. Así, la Comisión funda sus recomendaciones en las disposiciones de derechos humanos establecidas en tanto en la CPEUM y la CPCM, como en las diversas fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, inclusive la interpretación que los organismos internacionales de derechos humanos realizan respecto del contenido y alcance de los derechos de fuente internacional, favoreciendo en todos los casos la mayor protección de las personas y sus derechos humanos.

Eje transversal de análisis: perspectiva de género

67. Las fuentes jurídicas citadas en el presente apartado se inscriben en un sistema de carácter normativo social que, aunque es de apariencia neutral, no deja de obedecer a una estructura patriarcal y androcentrista⁸⁷ que termina impactando de manera diferenciada a las partes dependiendo muchas veces de su identidad. Por ende, al momento de su interpretación y aplicación a los casos concretos, debe observarse en un primer momento, el principio a la igualdad y no discriminación. Lo anterior, como parte de las herramientas metodológicas que les permiten a las autoridades develar las situaciones de desigualdad y discriminación que pueden estar reproduciendo, diferencias que está dejando de lado, entre otros efectos no deseados.

68. Al respecto, el principio de igualdad y no discriminación es la línea base para el acceso a todos los demás derechos a partir del reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ha establecido reiteradamente que el principio de no discriminación

Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), Belém do Pará, Brasil, 1994, art.7.; ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Nueva York Estados Unidos, 1979, arts. 2 y 3.

⁸⁶ [L]a protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” [...], que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial. Corte IDH, Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C No. 221, San José, Costa Rica, párr. 239. [E]n el ámbito de su competencia “todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un ‘control de convencionalidad’”. Corte IDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282, San José, Costa Rica, párr. 497. Esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Corte IDH, Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de octubre de 2014, Serie C No. 285, San José, Costa Rica, párr. 213.

⁸⁷ Véase “El género como categoría de análisis”. Olsen, Frances (2000) y *Androcentrism*, Hutchinson, Jocelyn, Salem Press Encyclopedia (2019)

es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos⁸⁸.

69. Ahora bien, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación supone el cuestionamiento de la “neutralidad” de la norma en la interpretación del derecho⁸⁹. Lo anterior engloba, desde un enfoque de derechos humanos, la lectura de las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar que tienen todas las autoridades a la luz de las distintas desigualdades sociales, dentro del ámbito de su competencia.

70. La aplicación del principio de igualdad y no discriminación también requiere tomar en cuenta las diferencias que pueden existir entre las personas por razones de raza, color de piel, sexo, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, estado civil, condiciones de salud o cualquier otra condición⁹⁰.

71. La doctrina y diversas fuentes normativas han acuñado el término *categorías sospechosas*⁹¹ para hacer referencia a las razones de distinción, exclusión, restricción o preferencia no justificadas basadas en relaciones de poder y subordinación históricas⁹² que enfrentan ciertos grupos, denominados de atención prioritaria, por ejemplo: las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

72. Posterior a la identificación de estas diferencias identitarias las autoridades deben de analizar cómo éstas en el ejercicio de sus derechos se traducen en discriminación, desigualdades, barreras, brechas de acceso, violencias y limitantes al ejercicio de sus derechos humanos en general dependiendo del contexto en el que la persona se encuentre. Tomando en cuenta que, pueden confluir varias de estas categorías en una misma persona, la actuación de la autoridad debe de atender la forma específica en la que se expresa la discriminación o violencia con

⁸⁸ 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>

⁸⁹ “El sexo en el derecho” En: Ruiz, Alicia (comp) Identidad Femenina y discurso jurídico. Colección Identidad, Mujer y Derecho. Nueva York: Pantheon, pp. 137-156

⁹⁰ Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

efectos diferenciados⁹³. Es decir, requiere un ejercicio de análisis en el que se consideren todos los supuestos de manera interseccional a partir del estudio de la confluencia de categorías no como una suma de vulnerabilidades, sino como un escenario analíticamente inseparable propio de la multidimensionalidad de las personas y sus identidades⁹⁴.

73. Es por eso que, desde la lógica del derecho a la igualdad y no discriminación, las autoridades deben adoptar medidas administrativas, legislativas, o de cualquier otra índole —como las acciones afirmativas, las políticas públicas, la reingeniería institucional, la armonización normativa o herramientas metodológicas y técnicas de interpretación diversas— 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 social⁹⁵.

Perspectiva de género

74. Una de las herramientas metodológicas que encuentran su fundamento en el principio de igualdad y no discriminación, es la perspectiva de género, ya que esta tiene como objetivo develar situaciones de desigualdad que pueden estar siendo reproducidas por las autoridades estatales bajo el sistema de entendimiento binario del sexo-género, la heterosexualidad obligatoria y otros ejes de opresión que edifican relaciones de poder basadas en la jerarquización y en perjuicio de grupos en situación de vulnerabilidad.

75. La aplicación de la perspectiva de género como técnica de interpretación también permite la identificación de estereotipos, prejuicios, prácticas discriminatorias basadas en roles de género normalizados en el actuar institucional. La perspectiva de género hace posible el reconocimiento de los tratamientos desiguales injustificados entre las personas en un contexto determinado y, a la vez, en casos de violencia expone y detalla las razones de género que pueden llegar a motivar la misma.

⁹³ DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE O INTERSECCIONALIDAD DE LA DISCRIMINACIÓN. SU CONCEPTO Y CASO EN EL QUE SE ACTUALIZA. TCC; 11a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; I.4o.A.9 CS (10a.); TA; Publicación: viernes 07 de mayo de 2021.

Véase también: Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C. No. 298. Párr. 290

⁹⁴ Interseccionalidad, Hill Collins y Bilge, (2016).

⁹⁵ 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.

76. Vale acotar que, la perspectiva de género debe de guiar el actuar institucional en todos los casos, no solo en aquellos en los que se identifique la participación de mujeres. La transversalización de esta perspectiva asume su aplicación en la formulación de políticas, programas, así como su consideración en el diseño de la arquitectura institucional y en la prestación de los servicios que todas las autoridades ofrecen⁹⁶.

77. En atención a lo anteriormente señalado, en este instrumento recomendatorio se aborda de manera transversal la perspectiva de género. Lo anterior configura un paso necesario para la identificación de impactos diferenciados e interpretaciones conjuntas de los derechos vulnerados a mujeres, por su condición de género, tal como es el caso de la presente víctima en este instrumento recomendatorio.

78. En este sentido, la perspectiva de género 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”⁹⁷ y, a su vez, 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 de la cual es posible la identificación y la corrección de la discriminación que la estereotipación genera, especialmente en normas, políticas y prácticas institucionales⁹⁸.

79. La aplicación de la perspectiva de género habilita 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 otras 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 violencia⁹⁹.

⁹⁶ Estrategia de Transversalidad+ para la igualdad y transformación. Organización de Estados Americanos – Comisión Interamericana de Mujeres (2022).

⁹⁷ 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”.

⁹⁸ SCJN, Amparo Directo en revisión 1754/2015, párrs. 37 y 38.

⁹⁹ Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. SCJN. 2020. pp. 146 – 153.

80. De ahí que, todas las autoridades estatales, incluidas aquellas de naturaleza administrativa, tienen la obligación de llevar a cabo sus actuaciones a través de una visión analítica, crítica y explicativa, detectando la presencia de relaciones desiguales de poder y tratos diferenciados injustificados, basados en el sexo-género y otras categorías sospechosas; que les permita determinar si tal trato es arbitrario y desproporcionado y, por lo tanto, discriminatorio.

81. Como metodología, la perspectiva de género representa un orden secuencial de pasos que deben de ser tomados ante cualquier intervención y/o actuación estatal. De acuerdo con el criterio jurisprudencial por reiteración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) todas las autoridades del Estado deben:

1. identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;
2. 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;
3. 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;
4. 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 buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género;
5. para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, [...] y,
6. 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.¹⁰⁰

82. Además de la identificación de discriminación y violencia, la perspectiva de género instruye a las autoridades a intervenir con el objetivo de remediar estas situaciones. Por ejemplo, estableciendo acciones para disminuir tales brechas de desigualdad¹⁰¹ y subsanar “los potenciales efectos discriminatorios que el

¹⁰⁰ Tesis 1a./J. 22/2016, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, abril de 2016, p. 836.

¹⁰¹ SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, México, 2015, p. 62 y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal, art. 3, fracc. XII.

ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener”¹⁰² en detrimento de las personas y sus derechos.

83. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido 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”¹⁰³ 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.

84. 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 socioeconómicas¹⁰⁴.

Enfoque diferenciado

85. Como fue mencionado anteriormente, el factor multidimensional de la identidad de las personas implica un análisis interseccional que contemple la combinación única de factores, así como los efectos que tienen la discriminación y violencia en sus vidas. Por lo que, el uso de enfoques diferenciados de forma paralela a la metodología de la perspectiva de género nos refiere a un análisis diferenciado.

86. 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, identidad y expresión de género, y discapacidad¹⁰⁵. 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.¹⁰⁶

¹⁰² Tesis 1a. XXVII/2017, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, marzo 2017, t.II, p. 836.

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ 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).

¹⁰⁵ CIDH, Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31 12 febrero 2019.

¹⁰⁶ CIDH, Observaciones A Opinión Consultiva A La Corte Interamericana De Derechos Humanos. párr.16.

87. Asimismo, deben de tomar en cuenta la interseccionalidad de factores que acompañan a cada persona y que las hace más susceptibles de sufrir múltiples formas de discriminación.

1. Derecho de acceso a la justicia

88. El derecho de acceso a la justicia es el derecho a la protección jurídica por parte del Estado frente a la violación de derechos¹⁰⁷ para que toda persona pueda acudir a los tribunales e instancias independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella con el fin de que se esclarezcan los hechos y las responsabilidades correspondientes,¹⁰⁸ se decida sobre la pretensión o la defensa y ejecute esa decisión. En consecuencia, este derecho representa la “puerta de entrada” a la procuración y la administración de justicia, y conlleva la obligación del Estado de generar condiciones formales y materiales para concretar la justiciabilidad de los derechos y remover los obstáculos de toda índole que impiden o limitan la justicia¹⁰⁹.

89. El derecho a la justicia contempla¹¹⁰ el derecho de las personas a acceder a recursos previstos en la ley que le permitan hacer valer su derecho al esclarecimiento de los hechos y se sancionen a los eventuales responsables.¹¹¹ Sin embargo, puede tornarse ilusorio, cuando existen factores culturales que justifican los hechos, la existencia de estructuras de poder en una sociedad determinada y los impedimentos fácticos y normativos que justifican la impunidad.¹¹²

90. El derecho al acceso a la justicia comprende el derecho de las personas de poder acceder a la tutela jurisdiccional, el cual, de acuerdo a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compone de tres etapas de la manera siguiente¹¹³:

1. Una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción;

¹⁰⁷ Conferencia de Ministros de los Países Iberoamericanos, Acceso a la justicia en Iberoamérica. Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y componentes de este derecho, Santiago, Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, 2008, p. 15.

¹⁰⁸ Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Fondo), Sentencia del 25 de noviembre de 2000, serie C. núm. 70, párr. 201.

¹⁰⁹ Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, op. Cit. P. 15.

¹¹⁰ Se encuentra reconocido en los artículos 17 y 20, apartados B y C de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹¹¹ Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, Párrafo 216; Corte IDH. Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, Párrafo 83.

¹¹² Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, Párrafo 153.

¹¹³ SCJN. Primera Sala. Jurisprudencia: 1a./J. 90/2017 (10a.).

2. Otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso, y;
3. Una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.

91. Por lo tanto, en su primera etapa constituye el acceso a los distintos cauces institucionales dispuestos por los Estados para la resolución de controversias, así como para la procuración y la administración de justicia; por ende, su núcleo esencial consiste en la provisión de protección jurídica por parte del Estado frente a dos situaciones: la violación de derechos y la solución de conflictos. Por consiguiente, es obligación del Estado generar condiciones formales y materiales para concretar la justiciabilidad de los derechos y remover los obstáculos que impiden o limitan la justicia,¹¹⁴ su incumplimiento puede vulnerar los derechos a la vida e integridad personal de las víctimas.

1.1 Derecho a que la violencia de género contra las mujeres se investigue bajo el principio de debida diligencia reforzada.

92. El contenido del derecho de acceso a la justicia en los casos de violencia contra la mujer arroja la posibilidad de contar con procedimientos legales justos y eficaces que incluyan, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, de acuerdo con el artículo 7, fracción f de la Convención Belém Do Pará¹¹⁵.

93. Lo anterior, comprende una medida para la sanción efectiva de este tipo de violencia y a su vez, una medida para la erradicación de dichos actos. Esta obligación estatal de carácter convencional se traduce en la disposición de mecanismos de justicia penal, tales como la investigación criminal a cargo de las autoridades de procuración de justicia, que no obstaculicen el procedimiento de acceso de justicia para las mujeres víctimas de la violencia de género.

94. 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 Mujer¹¹⁶, en la Convención Belém do Pará¹¹⁷ y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)¹¹⁸, a fin de hacer más sólida la obligación

¹¹⁴ Lineamientos para una guía de buenas prácticas. Concepto y Componentes de este Derecho en Acceso a la Justicia en Iberoamérica. 2007. pág.15.

¹¹⁵ Artículo 7, inciso f de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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.

de los Estados de prevenir, sancionar y reparar actos y situaciones de violencia contra la mujer perpetrados por particulares. Lo anterior conlleva 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 disponibles¹¹⁹, considerando el enviar un mensaje social de no tolerancia a la violencia en contra de las mujeres.

95. Es por eso que, tratándose de la investigación de actos de violencia cometidos en contra de mujeres, siguiendo la jurisprudencia de la Corte IDH se ha desarrollado el principio de la debida diligencia reforzada. Pues si bien existe una obligación estatal de que las investigaciones que realice sean tendientes a obtener resultados al procurar el objetivo que se persigue,¹²⁰ al ser la autoridad encargada de la investigación quien 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 de ser el caso¹²¹.

96. La debida diligencia reforzada implica, que en aquellos casos donde las características identitarias de la persona como el género, agudice la condición de desigualdad de la persona, se generan obligaciones específicas complementarias de naturaleza generalmente convencional, que deben aplicarse de manera sistemática por las y los agentes estatales a cargo de la investigación¹²² (Corte IDH, 2009: párr. 282) para asegurar que efectivamente se garanticen sus elementos de seriedad, exhaustividad e imparcialidad.

97. En las investigaciones donde las víctimas sean mujeres, además el deber reforzado de investigación con la debida diligencia (por la situación de vulnerabilidad y el contexto social en que se encuentran). implica obligaciones reforzadas para las autoridades, que cumpla con una serie de pautas para la debida defensa de aquellas personas que presentan una denuncia y derivado de ello se inicia una

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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.

¹²¹ CIDH. Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. Párr. 41.

¹²² Corte IDH, 2009,párr.282

investigación ministerial, teniendo el deber de establecer procedimientos justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia.

98. La obligación de conducir la investigación con debida diligencia reforzada 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 contexto¹²³ tendrá menos posibilidades de conseguir resultados y permite cuestionar la voluntad de las autoridades de esclarecer los 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 efectiva¹²⁴.

1.2 Derecho a la víctima a una investigación diligente, seria, exhaustiva, imparcial y efectiva, orientada a la determinación de la verdad.

99. La obligación de realizar una investigación con la debida diligencia reforzada, implica que esta sea **efectiva**, es decir, que los y las servidoras públicas que investigan delitos y violaciones a derechos humanos que se relacionen con violencia cometida en contra de mujeres, sin importar su naturaleza administrativa o jurisdiccional, mínimamente, deben cumplir con los siguientes elementos:

Seriedad¹²⁵.- Es decir, las autoridades deberán realizar la investigación tomando en cuenta todos los medios con los que cuentan o allegarse de ellos, utilizando el máximo de recursos disponibles.

Imparcialidad¹²⁶.- Que una investigación libre de cualquier forma de discriminación, en especial, que se encuentre libre de la normalización de los factores género a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados; lo anterior implica que la imparcialidad tiene una dimensión negativa (abstenerse de romper la igualdad entre las partes, cuando éstas sean o se presuman iguales) y una dimensión positiva (adoptar medidas positivas ante escenarios o situaciones de discriminación estructural o histórica)¹²⁷

¹²³ 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

¹²⁴ 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.

¹²⁵ Comité CEDAW, 2017

¹²⁶ Comité CEDAW, 2017

¹²⁷ Comité CEDAW, 2017

Efectividad. Implica que se resuelva el fondo de las circunstancias planteadas en un plazo razonable y de ser el caso, permita que se identifique a los responsables, se les sancione y se otorgue una reparación integral a la o las víctimas.

100. Además de que deberá considerar los elementos indispensables de la debida diligencia: oficiosidad, oportunidad, (de iniciar de manera inmediata las investigaciones de los hechos, y actuaciones iniciales); dentro de un plazo razonable y de manera propositiva. Para eso deben tomar en cuenta las distintas formas de violencia que experimentan las personas dada su interrelación con otras múltiples formas de discriminación, que las pueden estar sujetando a otros contextos de violencia que podrían impactar en la investigación¹²⁸.

101. En el mismo sentido, de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales deberá: a) iniciar la investigación de manera pronta¹²⁹, b) actuar con probidad¹³⁰, cerciorándose de que se han seguido las reglas y protocolos para la preservación y procesamiento de los indicios, medios o datos de prueba, según corresponda¹³¹, c) realizar las diligencias necesarias para poder determinar la carpeta de investigación,¹³² d) encaminar todos los actos de investigación a la identificación de quien cometió o participó en la comisión del delito y/o las violaciones a derechos humanos¹³³, e) recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación¹³⁴; y toda vez que este criterio se encuentra estrechamente vinculado con la investigación seria, también se debe cumplir con los puntos g) al j) citados en ése apartado¹³⁵.

102. En este sentido, la Corte IDH ha destacado que la falta de debida diligencia en la investigación tiene como consecuencia que conforme el tiempo vaya transcurriendo, se afecta indebidamente la posibilidad de obtener y presentar pruebas pertinentes que permitan esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que correspondan, con lo cual el Estado contribuye a la impunidad¹³⁶. Por lo anterior, el deber de investigar tiene que cumplirse “con

¹²⁸

¹²⁹ CNPP, Artículo 131, fracc. V.

¹³⁰ CNPP, Artículo 107, primer párrafo.

¹³¹ CNPP, Artículo 131, fracc. IV.

¹³² CNPP, Artículo 127.

¹³³ CNPP, Artículo 127.

¹³⁴ CNPP, Artículo 131, fracc. V.

¹³⁵ g) conducir la investigación con la debida diligencia, h) evitar planteamientos dilatorios, i) solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros datos y/o medios de prueba, y j) explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito y/o violación a derechos humanos.

¹³⁶ Corte IDH, Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 febrero de 2017. Serie C No. 333. Párr. 181. En el mismo sentido, en el Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina. Fondo,

seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa; debe ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de los esfuerzos propios de la víctima o de sus familiares¹³⁷ o de la aportación privada de elementos probatorios¹³⁸, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad, concluyendo que la negligencia en la investigación ministerial acarrea la ineffectividad¹³⁹ de la averiguación.

103. En ese mismo sentido el Tribunal Interamericano ha señalado que los procesos deben realizarse dentro de un plazo razonable¹⁴⁰ a efecto de asegurar el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y, en su caso, se sancione a los responsables¹⁴¹. Tribunales internacionales han señalado que el deber de la diligencia debida, es el estándar de conducta requerido para implementar el principio de prevención¹⁴². Así, la Corte IDH ha establecido cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo, a saber¹⁴³:

- i) Complejidad del asunto;
- ii) Actividad procesal del interesado;
- iii) Conducta de las autoridades judiciales, y

Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 271, Párrafo 101, se establece que “en aras de garantizar su efectividad, en la investigación de violaciones a los derechos humanos se debe evitar omisiones en la recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación”.

¹³⁷ CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, Op. cit., párr. 40; Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 8, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, No. 5, párr. 188. Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 88. Caso Alvarado Espinoza Y Otros Vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 240.

¹³⁸ Corte IDH, Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Op. cit., párr. 216; Caso Albán Cornejo Vs. Ecuador. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 183, párr. 62; Tesis P. LXIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 2011, t. XXXIII, p. 25.

¹³⁹ Corte IDH, Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 163, párr. 155.

¹⁴⁰ Corte IDH, Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 219. Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 360, párr. 185

¹⁴¹ Corte IDH, Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 114, y Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, Párr. 267.

¹⁴² Corte Internacional de Justicia, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)* (Sentencia) Op Sep Juez Dugard [2015] pp 2-3, para 7.

¹⁴³ Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155; Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 360, párr. 193; Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 156; Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 180; y Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, Párr. 250

- iv) Afectación generada por la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

104. La efectividad de una investigación trae aparejada la obligación de realizar todas las acciones posibles, debe ser exhaustiva, y dichas acciones deberán ser inmediatas, oportunas, transparentes, basadas en información útil y científica, y atendiendo todas las líneas de investigación¹⁴⁴.

105. La exhaustividad con la que se realice una investigación debe contemplar la existencia y disponibilidad de personal profesional y capacitado —técnica y humanamente—¹⁴⁵ y demás recursos financieros, materiales y técnicos especializados y multidisciplinarios, incluyendo una unidad de análisis de contexto¹⁴⁶. No obstante, la Corte Interamericana se ha pronunciado en el sentido de que la falta de dichos recursos no exime a las autoridades de implementar todos los esfuerzos necesarios para cumplir con su obligación de investigar¹⁴⁷.

106. La utilización de recursos en los procesos de investigación está sujeta también a mecanismos de rendición de cuentas¹⁴⁸.

107. La efectividad de la investigación incidirá en la posibilidad de las víctimas y familiares de acceder a una reparación que sea integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva¹⁴⁹, conforme a las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica¹⁵⁰.

108. La imprescriptibilidad del derecho a la reparación integral implica también la eliminación de obstáculos que den lugar a la impunidad¹⁵¹, por lo que cabe reiterar la importancia que tiene la ejecución de investigaciones serias, imparciales y

¹⁴⁴ Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, México, 2018, p. 40. También Manual para la Aplicación de la Ley General sobre Desaparición de Personas y el Protocolo Homologado de Búsqueda, I(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., México 2018, p. 89.

¹⁴⁵ "Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas", México, ONU-DH México, 2019. p. 31.

¹⁴⁶ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, art. 68.

¹⁴⁷ Corte IDH, Caso Radilla Pacheco Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, Párr. 215. Y Corte IDH, Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 135.

¹⁴⁸ Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, México, 2018, p. 78.

¹⁴⁹ Ley General de Víctimas, art. 21 fracc. II.

¹⁵⁰ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, art. 150.

¹⁵¹ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, art. 150.

efectivas como punto de partida para el ejercicio de todos los derechos humanos involucrados.

109. En los casos relacionados con violencia contra las mujeres, “la ineficacia en la actuación de las autoridades 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 como parte del diario vivir”¹⁵².

110. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido los elementos para juzgar con perspectiva de género como garantía para acceder a la justicia en condiciones de igualdad¹⁵³. Dichos elementos retoman obligaciones puntuales para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

111. La actuación con perspectiva de género en la prestación de servicios para la atención de personas víctimas de violencia de género también previene actos de revictimización por autoridades¹⁵⁴, por ejemplo, en el caso de las autoridades de procuración de justicia, protección de víctimas y primeros respondientes. Lo anterior es posible gracias a que en cada paso de la metodología planteada se busca descubrir violencias normalizadas y patrones de actuación regularizados que impactan de manera diferenciada a las personas en función de su pertenencia a una o varias categorías sospechosas.

112. Por otra parte, 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 institucional¹⁵⁵.

¹⁵² 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. 388

¹⁵³ SCJN, “Protocolo para para juzgar con perspectiva de género” apartado III <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>

¹⁵⁴ Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. SCJN. 2020. p. 210

¹⁵⁵ 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.

113. La violencia institucional es una modalidad de la violencia por razón de género, ésta se constituye por 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 violencia¹⁵⁶. 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 violencia¹⁵⁷, 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 mujeres¹⁵⁸. 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 mujeres¹⁵⁹.

114. Aunado a las garantías del acceso a la justicia previamente abordadas, tal como ya se señaló, es necesario que los órganos encargados de la investigación sean imparciales¹⁶⁰, 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”.¹⁶¹

115. Las personas operadoras de justicia, tales como los Agentes del Ministerio Público, en su labor de investigación deben de abstenerse de imprimir sesgos sexistas en la formulación de líneas de investigación, así como en la atención de la persona denunciante, víctima, ya que , pueden reproducir al momento de interpretar y aplicar las normas desigualdades existentes entre hombres y mujeres, lo que implica que al momento de realizar su actuación tomen en cuenta el contexto de desigualdad en el que viven las mujeres y apliquen las normas con perspectiva de

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. arts. 19 y 20.

¹⁵⁸ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, art. 7, párr.5.

¹⁵⁹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, art. 7, fracción V

¹⁶⁰ Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, *Op. Cit.*, nota 25106, párr. 225; *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú*, *Op. cit.*, párr. 133.

¹⁶¹ 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.

género de conformidad con los estándares de derechos humanos nacionales e internacionales¹⁶².

116. Es por eso que las personas funcionarias públicas deben conocer no solo 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 que cuenten con formación sobre las cuestiones de género 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 género¹⁶³.

117. En este sentido, de acuerdo a lo señalado por este Órgano local de Derechos Humanos en la Recomendación 07/2019¹⁶⁴, el Ministerio Público es la autoridad encargada de procurar justicia, de manera pronta, gratuita e imparcial,¹⁶⁵ conforme a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia.

118. Por ello, la aplicación de la perspectiva de género en el análisis jurídico y labor ministerial pretende identificar y combatir argumentos estereotipados basados en el género e indiferentes frente a las desigualdades entre mujeres y hombres al momento del actuar institucional para lograr el ejercicio pleno y efectivo de los derechos en condiciones de igualdad, pues de no hacerse, se podría condicionar (sesgar) el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

119. Al respecto, la SCJN ha referido 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”¹⁶⁶ lo que implica 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,

¹⁶² 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

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2019/09/recomendacion-07-2019/>

¹⁶⁵ Congreso de la Unión, Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), México, 5 de marzo de 2014, art. 109, fracc. IX y XVII.

¹⁶⁶ 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).

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 ¹⁶⁷.

120. Todas las autoridades del Estado y principalmente aquellas ligadas a tareas de procuración de justicia deben velar por que en “[...] toda controversia 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”¹⁶⁸ en tanto su omisión podría generar efectos negativos en el ejercicio pleno de los derechos y específicamente su acceso a la justicia. Por lo que 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 delictiva¹⁶⁹.

Como ya se refirió, las garantías del derecho al acceso a la justicia implican que los procedimientos ante las instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales, sean realizados atendiendo el principio de debida diligencia.

121. Hablar del derecho a la verdad (o a conocer la verdad) implica concentrar en la víctima los esfuerzos por restablecer el orden y la tranquilidad¹⁷⁰. Para Newman¹⁷¹ la verdad: “*Es el derecho individual y colectivo a saber los hechos, las circunstancias, las causas, las consecuencias, los responsables y las víctimas de las violaciones de los derechos humanos*”. Otros autores han considerado al derecho a la verdad con un doble componente: “el derecho al esclarecimiento de la misma y a los mecanismos de reparación”¹⁷².

¹⁶⁷ 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).

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ Fajardo Arturo, Luis Andrés, Elementos estructurales del derecho a la verdad. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas [en línea] 2012, 12 (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 4 de julio de 2019] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100224190002>> ISSN 1657-8953 Pág. 18.

¹⁷¹ Newman-Pont, Vivian. Falso o verdadero (¿El derecho a la verdad es norma imperativa internacional?), 14 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 43-69. Cfr. en Fajardo Arturo, Luis Andrés, Elementos estructurales del derecho a la verdad. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas [en línea] 2012, 12 (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 4 de julio de 2019] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100224190002>> ISSN 1657-8953 Pág. 18.

¹⁷² Correa, N. (2007, julio-diciembre). Reinserción y reparación Universitas, 14. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Citado por Fajardo Arturo, Luis Andrés, Elementos estructurales del derecho a la verdad. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas [en línea] 2012, 12 (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 4 de julio de 2019] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100224190002>> ISSN 1657-8953 Pág. 18.

122. Si bien el derecho a conocer la verdad se ha enmarcado fundamentalmente en el derecho de acceso a la justicia¹⁷³, lo cierto es que el derecho a la verdad tiene autonomía ya que aquel tiene una naturaleza amplia y su vulneración puede afectar distintos derechos, dependiendo del contexto y circunstancias particulares del caso¹⁷⁴.

123. En el informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el “Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad”¹⁷⁵, se establece que el derecho a saber¹⁷⁶ incluye cuatro principios:

Principio 1. El derecho inalienable a la verdad.

Principio 2. El deber de recordar.

Principio 3. El derecho de las víctimas a saber.

Principio 4. Garantías para hacer efectivo el derecho a saber.

124. En la Recomendación 01/2018¹⁷⁷, esta Comisión señaló que:

[...] las víctimas y sus familiares tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad y a recibir información específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron.

[Y que] para garantizar el derecho a la verdad, el Estado está obligado a generar mecanismos para la investigación independiente, imparcial y competente, que se avoque [conforme al artículo 22 de la Ley General de Víctimas]: 1) al esclarecimiento de los hechos, la dignificación de las víctimas y la recuperación de la memoria histórica; 2) a la determinación de la responsabilidad individual o institucional de los hechos; 3) a la contribución de la superación de la impunidad y modificación de las

¹⁷³ Corte IDH, Caso Omeara Carrascal y Otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones Y Costas, Sentencia de 21 noviembre de 2018, Serie C No. 368, Párrafo 256. Cfr. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 181, y Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú, párr. 215.

¹⁷⁴ Corte IDH, Caso Omeara Carrascal y Otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones Y Costas, Sentencia de 21 noviembre de 2018, Serie C No. 368, Párrafo 256. Cfr. Corte IDH, Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C NO. 341, párr. 220 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías 49º período de sesiones Tema 9 del programa. Visible en <https://undocs.org/es/E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1>

¹⁷⁵ ECOSOC, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005. Pág. 7.

¹⁷⁶ Si bien el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su “Estudio sobre derecho a la verdad” (2006), señaló que el derecho a la verdad tiene su origen en los Convenios de Ginebra y tuvo un mayor desarrollo en los años setenta, con motivo del inicio de una práctica sistemática de desapariciones forzadas en la región Americana, lo cierto es que en el preámbulo del Informe de la experta independiente, resulta innegable de que el desarrollo de este derecho a permeado de manera transversal como una forma de garantía para el ejercicio de los derechos, e incluso es reconocida como una forma de reparación de violaciones a derechos humanos.

¹⁷⁷ Respecto del caso de “Falta de debida diligencia reforzada en la investigación del posible feminicidio de Lesvy Berlín Rivera Osorio, y negligencia en la atención a sus familiares” emitida el 2 de mayo de 2018. Visible en < <https://cdhdf.org.mx/2018/05/recomendacion-1-2018/>> Párr. 273

condiciones que facilitaron o permitieron las violaciones a derechos humanos; y 4) a la reparación integral del daño. [...]

125. Así, respecto de este derecho, en el desarrollo de su jurisprudencia la Corte IDH¹⁷⁸ ha señalado que:

- La familia de las víctimas siempre tiene el derecho a conocer el destino de ellas, incluso aunque no se identifique a los victimarios¹⁷⁹;
- Toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas, tiene derecho a conocer la verdad en casos de graves violaciones a los derechos humanos¹⁸⁰;
- El derecho a la verdad constituye un medio importante de reparación¹⁸¹;
- El derecho a la verdad debe ser obtenido de la manera más oportuna posible, el Estado no puede agotar su obligación con posibilitar un debido proceso, debe garantizar que éste se desarrollará en un plazo razonable¹⁸²;
- El derecho a la verdad exige la adopción de los mecanismos más idóneos por parte del Estado para que este derecho sea realidad y permita la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible¹⁸³;
- Es un derecho de las víctimas y/o sus familias conocer el expediente médico para el esclarecimiento de los hechos violatorios¹⁸⁴, en el cual indirectamente se refiere al derecho a la verdad cuando se alude al derecho al “esclarecimiento de los hechos”;
- Los Estados deben realizar de buena fe todas las diligencias necesarias para conocer la verdad de lo ocurrido¹⁸⁵, especialmente en casos de violaciones a los derechos humanos¹⁸⁶.
- Establecer lo sucedido devela una verdad histórica que contribuye a cerrar un proceso de duelo y sienta un precedente para que

¹⁷⁸ Ver BERNALES ROJAS, GERARDO. EL DERECHO A LA VERDAD. Estudios constitucionales. 14. (2016). Pág. 279 y 280. https://www.researchgate.net/publication/313256757_EL_DERECHO_A_LA_VERDAD Visible en: 10.4067/S0718-52002016000200009.

¹⁷⁹ Corte IDH. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34. Párr. 90.

¹⁸⁰ Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, Párr. 274.

¹⁸¹ Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, Párr. 114.

¹⁸² Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, Párr. 114.

¹⁸³ Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, Párr. 195.

¹⁸⁴ Corte IDH. Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, Párr. 52.

¹⁸⁵ ESPEJO, NICOLÁS; LEIVA, CARLA. Digesto de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Chile, 2012, LegalPublishing, Párr. 396.

¹⁸⁶ Corte IDH. Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232, Párr. 170.

determinadas faltas o violaciones a derechos humanos no vuelvan a suceder¹⁸⁷.

126. La investigación de los delitos cometidos en contra de mujeres, requiere, a su vez, una política integral de protección a las víctimas que reconozca la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las mujeres puedan ejercer sus derechos y realizar sus proyectos de vida en forma libre y segura. En este sentido, se requiere por parte de las autoridades encargadas de investigar la violencia de género un enfoque amplio y comprensivo que requiere implementar políticas públicas y medidas encaminadas a respetar sus derechos; prevenir las violaciones a sus derechos y a investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra, así como a sancionar a los responsables intelectuales y materiales de la violencia en su contra.

127. La CIDH y Corte IDH han establecido que la impunidad —entendida como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena— propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares. Pues es una de las causas que imposibilita la continuidad de actos de hostigamiento, ataques y asesinatos contra niñas y mujeres, incrementa la situación de indefensión y desprotección en la que se encuentran y tiene un efecto amedrentador e intimidatorio en ellas, en otras niñas y mujeres, en las personas con las que viven y conviven y con quienes comparten vínculos¹⁸⁸.

128. El cumplimiento de los deberes de investigación y de sanción a los responsables se encuentra, ampliamente relacionado con su obligación de que tanto las víctimas, sus familiares¹⁸⁹, como la sociedad en su conjunto conozcan la verdad de los hechos y se sancione a los responsables¹⁹⁰ ”,

Motivación

129. En el presente instrumento recomendatorio, esta Comisión acreditó que la entonces Procuraduría General de Justicia violó el derecho de acceso a la justicia ante la falta de investigación oportuna, eficaz, seria y en un plazo razonable de

¹⁸⁷ CIDH, OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2, “Derecho a la verdad en las Américas”, 13 agosto 2014, Párr. 66.

¹⁸⁸ Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C No. 121, párr.78

¹⁸⁹ CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 237.

¹⁹⁰ Corte IDH. Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 102. Corte IDH. Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 105; CIDH, Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 237.

posibles eventos de violencia feminicida de la que fue víctima **Elisa Xolalpa Martínez** en 2001, dada la omisión de garantizar una investigación diligente, seria y exhaustiva, imparcial y efectiva orientada a la determinación de la verdad y a la reparación.

130. Lo anterior, toda vez, que se acreditó a partir de las evidencias con las que cuenta este Organismo que, a pesar de que desde el 12 de noviembre de 2001, la madre de la **Mujer Víctima Directa** inició la Averiguación Previa 1 en la entonces Fiscalía Desconcentrada Benito Juárez por las agresiones de las que fue víctima su hija, **Elisa Xolalpa Martínez**¹⁹¹, no consta en la evidencia con la que se cuenta que la autoridad haya realizado acciones tendientes a investigar y determinar esa averiguación previa, así como sancionar a la persona responsable, sino hasta el 28 de noviembre de 2019 –fecha en la que la **Mujer Víctima Directa** inició una nueva carpeta de investigación por otros hechos, y cuya línea de investigación fue el delito de violencia familiar– que la entonces Fiscalía de Investigación del Delito de Violencia Familiar 75 realizó actos de investigación para atender los hechos de violencia denunciados.

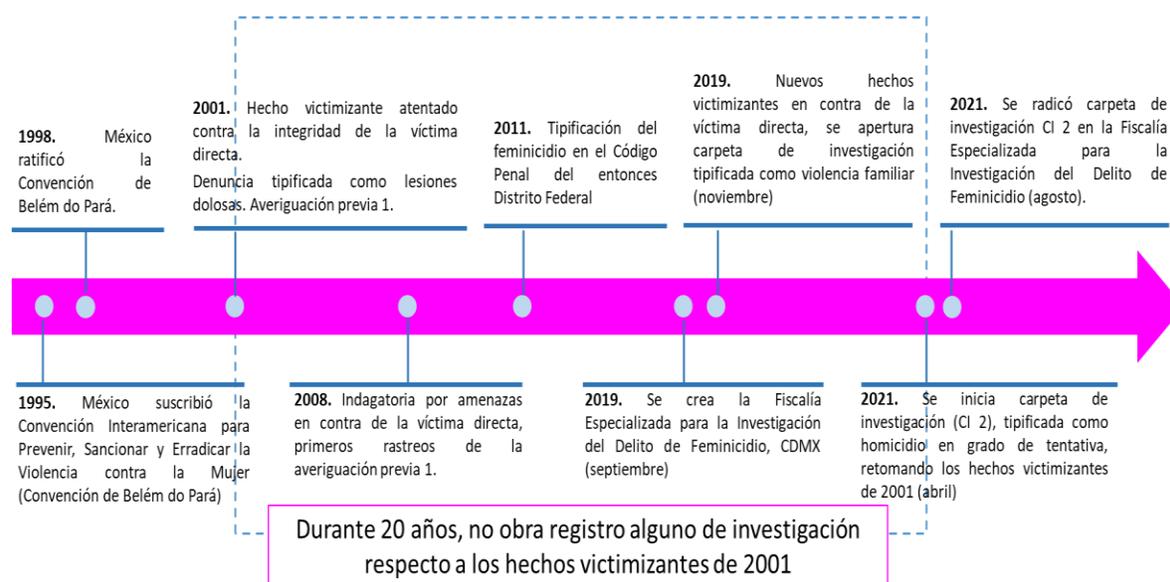


DIAGRAMA 1. Fuente Elaboración Propia de la CDHCM

131. Ello se ve robustecido con lo informado por la Fiscalía de Investigación Territorial en Benito Juárez y la Coordinación General de Investigación Territorial de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, respecto del hecho de que tras haber realizado una búsqueda exhaustiva en los registros físicos y electrónicos

¹⁹¹ Véase Anexo, evidencia 1, 3 y 10.

en las Fiscalía de Investigación en Álvaro Obregón, Benito Juárez y Xochimilco, mencionaron que no se encontró antecedente de la averiguación previa iniciada por la madre de la **Mujer Víctima**¹⁹² casi 20 años antes. A pesar de que tal como la misma autoridad refirió se integró como parte de dicha indagatoria, lo que pudo haber sido un extracto de la declaración realizada por **Elisa Xolalpa Martínez** en 2001.

132. Lo anterior deja de manifiesto la omisión en que incurrió la ahora Fiscalía General de Justicia respecto de su deber de realizar una investigación exhaustiva, seria y en un plazo razonable, bajo el principio de debida diligencia reforzada, dado que, según se desprende de lo informado por la propia Fiscalía, de noviembre de 2001 al mes de abril de 2021, no obra registro alguno de actos de investigación o diligencias realizadas por personal ministerial para la atención e investigación de los hechos delictivos denunciados en 2001¹⁹³; situación que ha imposibilitado que tales hechos sean esclarecidos y ha facilitado que el perpetrador de los mismos quede impune, al mismo tiempo que ha generado un espacio de impunidad en el que ha sido posible que la **Elisa Xolalpa Martínez** pudiera seguir siendo violentada por su expareja y otras personas cercanas a ella, al grado que en 2008 Mujer Víctima Directa se vio en la necesidad de iniciar una averiguación previa por amenazas y en 2019 como ya se mencionó en los párrafos anteriores inició una carpeta de investigación relacionada con nuevos actos de agresión.

133. Aunado a ello, es necesario recordar que si bien al momento de los hechos no se contaba con un marco normativo general y local para garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, en la que se conceptualizaran los tipos y modalidades que esta puede tener, así como las obligaciones específicas de las autoridades, la entonces Procuraduría General de Justicia, como parte del Estado Mexicano, a través de sus agentes tenían la obligación convencional, y con el paso del tiempo de la supuesta integración de la investigación extraviada, constitucional desde realizar una investigación a partir del principio de debida diligencia reforzada respecto de hechos de violencia cometidos en contra de **Elisa Xolalpa Martínez**, siendo que en el caso que nos ocupa no existe evidencia que permita afirmar que el personal ministerial que conoció del caso en 2001 cumplió con su obligación reforzada de investigar la violencia sufrida por la **Mujer Víctima Directa**; y por el contrario, esta Comisión documentó que durante veinte años la ya ahora Fiscalía General de Justicia no realizó acto de investigación alguno para indagar sobre los hechos que a la luz de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México constituyen actos de violencia feminicida denunciados por **Elisa Xolalpa Martínez**.

¹⁹² Véase Anexo, evidencia 2, 4 y 9.

¹⁹³ Véase Anexo, evidencia 2, 4 y 9.

134. Por otra parte, no pasa desapercibido para este Organismo que, si bien la Fiscalía General de Justicia informó que a fin de no vulnerar los derechos humanos de la **Mujer Víctima Directa** y de que pudiera tener acceso a la justicia dio inicio en la Fiscalía de Investigación Territorial en Álvaro Obregón la Carpeta de Investigación 2; también lo es que el personal ministerial pasó por alto que los hechos denunciados por la **Mujer Víctima Indirecta** en agravio de **Elisa Xolalpa Martínez** en 2001 encontraban su origen en una razón de género —considerando el contexto en el que las nuevas agresiones denunciadas tuvieron lugar—, así como el hecho de que si bien, el andamiaje jurídico que existía al momento en que los primeros hechos tuvieron lugar limitaba la clasificación del tipo penal (al grado que fueron calificados como lesiones), lo cierto es que a partir del reconocimiento de las diversas modalidades de violencia contra las mujeres en la Ley General y la Ley Local de Acceso a Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en las que se conceptualizó y reconoció la violencia feminicida, así como la reforma realizada en 2011 al Código Penal del Distrito Federal, para incorporar el tipo penal de feminicidio¹⁹⁴ implicaba que los hechos fueran releídos bajo el contexto de violencia y la construcción normativa que permitiera una correcta actualización de la conducta, en aras de realizar una investigación seria, imparcial y efectiva.

135. Es así que la omisión del personal ministerial implicó que la investigación careciera de la metodología y estándares para la efectiva investigación de la violencia feminicida, siendo que hasta el 06 de agosto de 2021 se investiga de manera formal por el delito de feminicidio en grado de tentativa ¹⁹⁵.

136. Esto es, se documentó que la Fiscalía General de Justicia no solo vulneró el derecho de la Mujer Víctima Directa al acceso a la justicia con motivo del extravío del expediente que se inició en 2001 por los hechos victimizantes, sino que incluso tras haber aperturado una carpeta de investigación en 2021 para subsanar dicha problemática, la Fiscalía incurrió nuevamente en omisiones en materia de acceso a la justicia con debida diligencia reforzada al ignorar y pasar por alto los estándares de investigación exigibles para todos los casos relacionados con algún tipo de violencia en contra de las mujeres, más aun tratándose de hechos que pusieron en riesgo la vida de la **Mujer Víctima Directa** y que, a pesar del transcurso del tiempo, en 2019 la agresiones a **Elisa Xolalpa Martínez** continuaban.

¹⁹⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 26 de julio de 2011, por el cual se publicó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

¹⁹⁵ Véase Anexo 1, evidencia 8.

137. Finalmente, es relevante señalar que el extravío y, en consecuencia, la falta de investigación de los hechos de posible violencia feminicida de los que fue víctima **Elisa Xolalpa Martínez** en 2001, no sólo ha significado una vulneración a su derecho de acceso a la justicia por la falta de investigación de los hechos durante 20 años, sino que ha generado un riesgo latente de que quien perpetró tales agresiones persista en la impunidad, ante la posibilidad de que se actualice la prescripción de la conducta delictiva.

138. Es así que las omisiones del personal ministerial que conoció del caso en un primer momento no sólo han tenido como consecuencia retrasar el proceso de justicia que se inició en favor de la **Mujer Víctima Directa** por más de veinte años, sino que tales omisiones siguen impactando a la investigación que hoy en día reencausa la Fiscalía de Feminicidios, ante la dificultad que represente recabar y obtener indicios y medios de prueba tras dos décadas de acontecidos los hechos, pero más aún al colocar al personal ministerial que hoy conoce del caso frente a un inminente plazo perentorio para concluir la investigación y procurar la judicialización del caso.

139. Esto es, las omisiones documentadas en el presente caso podrían significar que la violencia feminicida que sufrió **Elisa Xolalpa Martínez**, no pueda ser investigada más y, en consecuencia, quede impune.

2. Derecho a una vida libre de violencia en las investigaciones penales

140. De conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías necesarias para su protección; asimismo, dicho precepto prevé que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse a partir de los principios de interpretación conforme y pro persona.

141. En ese sentido, diversos tratados internacionales de los cuales México forma parte, en particular la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), establecen la obligación del Estado mexicano de garantizar una vida libre de violencia a las mujeres, entendiéndose como violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género que cause, entre otras cosas, sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado (artículo 1º de la Convención de Belém do Pará). Asimismo, el artículo 7º de dicha Convención establece que los

Estados Parte se comprometen a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y 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,

[...]

142. 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 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

143. Asimismo, la misma 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. Al respecto, la fracción X del artículo 26 y el artículo 29, establecen como obligación de la Procuraduría capitalina especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos y demás personal que presten servicios de atención en materia de violencia contra las mujeres, mediante la impartición de programas y cursos continuos y permanentes en materia de derechos humanos y género, perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas, violencia y feminicidios, eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.

144. Finalmente, la obligación que tienen las y los servidores públicos de la Fiscalía capitalina de regir su actuación conforme a la perspectiva de género como un principio está prevista en el párrafo final del artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que prevé los derechos de las víctimas u ofendidos y del cual se desprende 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”.

145. En los casos de violencia contra las mujeres, el deber de los Estados para actuar con debida diligencia se ve respaldado en lo que contempla la CEDAW¹⁹⁶ y la Convención Belém do Pará¹⁹⁷. La primera, referente a su compromiso para seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y la segunda, que observa la obligación de los Estados para adoptar políticas orientadas para prevenir, sancionar y erradicar actos de violencia realizados en su contra. Asimismo, esta última refiere que se debe actuar con debida diligencia, entre otros, para investigar actos de violencia contra las mujeres.

146. Ante la presencia de alguno de los delitos que recoge la normatividad penal, misma que se encarga de establecer las conductas perseguibles por el aparato punitivo del Estado, en los que se verifique que la sujeta pasiva del delito es una mujer, la actuación ministerial debe guiarse en la perspectiva de género al momento de clasificar la conducta, identificar los motivos y razones de género detrás de la conducta, la relación filial entre ambos sujetos, observar los protocolos vigentes y reglas de procedimiento, evitar la revictimización, entre otras conductas.

147. En ese sentido, resulta fundamental, tal como se desarrolló en el derecho anterior, que las autoridades ministeriales realicen investigaciones de manera diligente, considerando que de no hacerlo se tendrían ciertas implicaciones en el acceso real a la justicia de las víctimas. Su actuar, generalmente, debe considerar los siguientes componentes de la debida diligencia¹⁹⁸:

- a) oficiosidad, que consiste en que, ante hechos que presumiblemente pueden ser clasificados como una grave

¹⁹⁶ Artículo 2

¹⁹⁷ Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

[...]

d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

[...]

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;

[...]

¹⁹⁸ CEJIL, *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*. Buenos Aires, Argentina, 2010, pp. 20-34,

https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/debida_diligencia_en_la_investigacion_de_graves_viol_a_dh.pdf.

violación de derechos humanos, las autoridades deben iniciar una investigación de oficio, seria y efectiva¹⁹⁹;

b) oportunidad, que obliga a iniciar de manera inmediata las investigaciones de los hechos, e incluye realizar oportuna y debidamente actuaciones iniciales fundamentales para la recolección de datos de prueba y la identificación de testigo,²⁰⁰ todo ello dentro de un plazo razonable y de manera propositiva, es decir, que las mismas no recaigan en el impulso procesal de las víctimas y de sus familiares²⁰¹, o se fundamenten exclusivamente en la solicitud de informes;

c) las investigaciones tienen que realizarse por profesionales competentes y a través de los procedimientos apropiados²⁰²;

d) *independencia e imparcialidad* en la investigación²⁰³, siendo que estos elementos se evalúan externamente con base en hechos dirigidos a que las actuaciones se realizaron, por ejemplo, para preservar los datos de prueba;

e) *exhaustividad*, se enfoca a que se hayan realizado todas las actuaciones para esclarecer los hechos del caso, así como la persecución y detención de la persona responsable²⁰⁴;

f) *participación* de las víctimas y sus familiares, y que como mínimo, no existan impedimentos irrazonables, innecesarios o faltos de proporcionalidad para su participación en los procesos de investigación²⁰⁵.

148. Por otro lado, es conveniente señalar que la construcción y estratificación del Derecho constituye un aspecto fundamental que determina, en gran medida, la situación jurídica y fáctica en las que se ha colocado a las mujeres a través de la historia; esa visión reconoce que el Derecho ha sido construido desde una posición androcéntrica que ha invisibilizado y colocado de lado los intereses y necesidades específicas de las mujeres²⁰⁶. Bajo esta construcción del Derecho, las mujeres han quedado subordinadas a parámetros que las regulan desde un punto de vista

¹⁹⁹ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Op.cit., párr. 290.

²⁰⁰ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 257.

²⁰¹ Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala, Op. cit., nota 25. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 200.

²⁰² Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 177.

²⁰³ Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 133.

²⁰⁴ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Op.cit., párr. 236.

²⁰⁵ Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 247.

²⁰⁶ Jaramillo, Isabel Cristina. *La crítica feminista al derecho*. En El género en el derecho, ensayos críticos. Comp. Santamaría Ávila, Ramiro; Salgado Judith; Valladares, Lola. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Pág. 122.

masculino y aun cuando el Derecho ha buscado ajustar el enfoque jurídico a favor de las mujeres, ello ha sido resultado de consideraciones androcéntricas, siendo los hombres los que siguen determinando el marco de referencia a partir del cual deberá observarse la realidad de las mujeres²⁰⁷. Esto visibiliza que, a pesar de los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, las condiciones de desventaja continúan reproduciéndose en el aspecto fáctico, como ocurrió en el presente caso.

149. En ese tenor, la consideración de estereotipos de género en la actuación de los operadores del Derechos 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; 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 inferiores²⁰⁸.

150. 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 (como la de perseguir y detener a su agresor, como en el presente caso) y cuando vulnere la dignidad de la persona o la margine²⁰⁹. En ese sentido, la CEDAW y la Convención Belem do Pará establecen obligaciones puntuales respecto de la modificación de los estereotipos de género, los cuales constituyen uno de los principales pilares de la desigualdad entre mujeres y hombres; como la prevista en el artículo 5º de la CEDAW relativa a las obligaciones de los Estados 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”.

²⁰⁷ Facio, Alda. *Hacia otra teoría crítica del derecho*. Tomado de Fries Lorena y Alda Facio (comp. y selección). Género y Derecho. Santiago: LOM Ediciones, La Morada, 1999. Pág. 30.

²⁰⁸ 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.

²⁰⁹ *Ibidem*, pág. 85.

151. 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.

152. Por otra parte, 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 institucional²¹⁰.

153. La violencia institucional es una modalidad de la violencia por razón de género, ésta se constituye por 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 violencia²¹¹. 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 violencia²¹², 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 mujeres²¹³. 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 mujeres²¹⁴.

²¹⁰ 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.

²¹¹ 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.

²¹² Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. arts. 19 y 20.

²¹³ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, art. 7, párr.5.

²¹⁴ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, art. 7, fracción V

2.1 Derecho a la protección contra la violencia feminicida.

154. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención De Belém Do Pará”, sostiene que los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente²¹⁵

- a. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

²¹⁵ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención De Belem Do Para”.

Artículo 3

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; [...]

Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf

- 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, y
- h. Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

155. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, señala la violencia feminicida como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, producto de la violación de sus derechos humanos y del ejercicio abusivo del poder, tanto en los ámbitos público y privado, que puede conllevar impunidad social y del Estado. Se manifiesta a través de conductas de odio y discriminación que ponen en riesgo sus vidas o culminan en muertes violentas como el feminicidio, el suicidio y el homicidio, u otras formas de muertes evitables y en conductas que afectan gravemente la integridad, la seguridad, la libertad personal y el libre desarrollo de las mujeres, las adolescentes y las niñas²¹⁶.

156. Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, establece la Violencia Feminicida, como toda acción u omisión que constituye la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos y que puede culminar en homicidio u otras formas de muerte violenta de mujeres²¹⁷.

157. Es por eso que, las autoridades en el ámbito de sus competencias deben garantizar a las mujeres la protección contra toda forma de violencia y discriminación, particularmente cuando se encuentran en una situación de especial desventaja o vulnerabilidad, como puede ser el caso de aquellas víctimas del delito y de violencia por razón de género en cualquiera de sus modalidades, aun cuando ellas no lo manifiesten de esa manera. Lo anterior bajo la consideración de que en cada caso debe tomarse en cuenta cuál es el estándar que resulta más protector para las mujeres a partir de la consideración de sus particularidades.²¹⁸

²¹⁶ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Artículo 21, p. 13. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_GAMVLV.pdf

²¹⁷ Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, Artículo 6, fracción VIII. Disponible en: https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_ACCESO_DE_LAS_MUJERES_A_UNA_VIDA_LIBRE_DE_VIOLENCIA_DEL_DISTRITO_FEDERAL.pdf

²¹⁸ El Comité CEDAW estableció que debe reconocerse que: "la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas". RG-35, párr. 12.

158. Al respecto el Comité de la CEDAW, ha señalado que la violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales, afecta como primer derecho a la vida misma, y aclara que los actos de violencia no se limitan a la acción de los agentes estatales, responsabilizando también al Estado de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar todos los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.²¹⁹

159. Por ello se deben desarrollar medidas especiales de atención que permitan el establecimiento de acciones concretas y obligatorias para que las mujeres puedan obtener facilidades y garantías en la prosecución de este derecho.²²⁰ En ese sentido, el Estado debe prevenir e inhibir cualquier acto de violencia que pueda darse en el ámbito institucional en contra de las mujeres.

160. En la Ciudad de México, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, establece que todas y todas las personas servidoras públicas de esta Entidad Federativa debe actuar con la debida diligencia para hacer vigente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, entendiendo que toda persona que tiene la calidad de servidora pública, debe de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable en aras de garantizar los derechos de las mujeres.²²¹

161. En consecuencia, este mismo ordenamiento establece que se debe proteger de manera especial a las mujeres que se encuentran en situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a otras características de su identidad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia (como lo es el ser víctima de un delito del que se pueden presumir razones de género).²²²

162. Esto permite retomar los estándares definidos por la CEDAW en su Recomendación General No. 19, en la que señala que las normas internacionales de derechos humanos imponen la obligación de adoptar las medidas necesarias o de lo contrario generar responsabilidad en caso de no adoptar medidas con la debida diligencia para impedir la violación de este derecho.²²³

²¹⁹ Comité CEDAW. Recomendación No. 19. La Violencia contra la Mujer. 1992, párrafos 7 y 9.

²²⁰ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la Ciudad de México. Artículo 14-Bis.

²²¹ Artículo 3, fracción II.

²²² Artículo 6, fracción VIII.

²²³ Observación No. 9: En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización.

163. En el mismo sentido, la Recomendación General 35 del mismo CEDAW señala que los Estados parte deben comprometerse a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas²²⁴. Esa obligación, de diligencia debida, establece que los Estados parte sean responsables en caso de que no adopten todas las medidas apropiadas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer.

164. En virtud de esto, deben adoptar y aplicar diversas medidas para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer cometida por agentes no estatales, y en los casos en que sus autoridades tengan conocimiento o deban ser conscientes del riesgo de dicha violencia, o el hecho de que no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, constituye un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer constituyen la violación a este derecho.

165. Ante este tipo de violación a derechos humanos de las mujeres, todas las dependencias, órganos y entidades de la Ciudad de México deben prestar una atención integral de la violencia la cual requiere una intervención especializada que contemple la perspectiva de género, un auxilio oportuno y respeto de los derechos humanos de las mujeres,²²⁵ a través de una política pública dirigida específicamente a la problemática la violencia contra las mujeres.

166. Es así que existe una obligación convencional en materia de violencia contra las mujeres, que orillaba a tomar en cuenta la situación estructural de subordinación, discriminación y violencia que enfrentan las mujeres basado en la doctrina del riesgo previsible y evitable, adoptado por el sistema europeo de protección de los derechos humanos, según el cual la imputación de la responsabilidad internacional del Estado está condicionada “por el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado, y por la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese riesgo”²²⁶.

Motivaciones.

²²⁴ CEDAW, Observación General 35.

²²⁵ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de violencia de la Ciudad de México. Artículo 30.

²²⁶ Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), Capítulo II, p.23. ONU Mujeres Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>

167. En el presente instrumento recomendatorio, esta Comisión acreditó que la Fiscalía Desconcentrada Benito Juárez violó el derecho a una vida libre de violencia, por la omisión de garantizar protección frente a la violencia feminicida en relación a la falta de investigación de los hechos victimizantes ocurridos a **Elisa Xolalpa Martínez** en 2001 cuya omisión continuó hasta el año 2021.

168. Esta Comisión documentó que, de los hechos denunciados por **Elisa Xolalpa Martínez** en 2001, en los archivos físicos y electrónicos de la Fiscalía General de Justicia solo obra una constancia de registro²²⁷ de la investigación; no obstante, no existe constancia de diligencia o actuación alguna por parte de personal adscrito a dicha Fiscalía General, a fin de garantizarle el derecho a una vida libre de violencia en las investigaciones penales²²⁸.

Bajo la consideración de que desde 1992, el Comité de la CEDAW estableció la posible responsabilidad Estatal por actos de particulares, por la falta de adopción de medidas para la investigación y castigo de los responsables aun cuando no existía en 2001 la figura del tipo penal que hoy se investiga, si existía un deber de investigar los hechos denunciados con la más amplia metodología, búsqueda de impactos y perspectiva de género.

169. Además de que dentro de la investigación debía adoptar medidas integrales destinadas a prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva. Pues aun cuando el código procedimental aplicable al momento de los hechos no establecía la obligación de la autoridad ministerial de emitir algún tipo de medidas de protección en beneficio de la víctima del delito, Sí existía una obligación convencional en materia de violencia contra las mujeres, que orillaba a tomar en cuenta la situación estructural de subordinación, discriminación y violencia que enfrentan las mujeres basado en la doctrina del riesgo previsible y evitable, adoptado por el sistema europeo de protección de los derechos humanos, según el cual la imputación de la responsabilidad internacional del Estado está condicionada “por el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado, y por la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese riesgo”²²⁹.

²²⁷ Véase Anexo 1, evidencia 1, 3 y 10

²²⁸ Véase Anexo 1, evidencia 8.

²²⁹ Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), Capítulo II, p.23. ONU Mujeres Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>

170. Es así que este Organismo estima que debido al incumplimiento por parte de la Fiscalía General de Justicia respecto de su obligación de dar seguimiento y realizar investigación exhaustiva, bajo los principios y estándares de derechos humanos, a la Averiguación Previa¹, la **Mujer Víctima Directa** continuó pudiendo ser agredida de forma reiterada por su ex pareja y otras personas cercanas a ella, siendo la última vez en noviembre de 2019. Agresión por la que inició carpeta de investigación en la Fiscalía de Investigación del Delito de Violencia Familiar 75 de la Agencia Investigadora Unidad 07 S/D, por la comisión del delito de Violencia Familiar, sin que el personal ministerial hubiere tomado en cuenta que la persona señalada como imputada es la misma que agredió a la **Mujer Víctima Directa** en 2001²³⁰.

171. Por lo anterior, esta Comisión tiene la convicción de que la omisión de la Fiscalía General de Justicia a garantizar protección frente a la violencia feminicida²³¹ vulneró su derecho a la vida libre de violencia.

172. En este sentido, esta Comisión considera relevante señalar que, de haber realizado una integración de manera exhaustiva y diligente de la Averiguación Previa 1, **Elisa Xolalpa Martínez**, no hubiera visto vulnerado su derecho a una vida libre de violencia pues tal como se señaló la violencia a la que se vio expuesta de manera continuada no solo fue atribuible a los actos de su expareja, sino también a la omisión de la autoridad de realizar la investigación correspondiente y adecuada en diversas ocasiones tal como ha quedado evidenciado en los hechos del presente caso que, ante el contexto de impunidad derivado de la falta de investigación de las agresiones acontecidas en 2001, el nivel de exposición de la **Mujer Víctima Directa** a nuevos actos de violencia por parte de su ex pareja y su familia se incrementó sufriendo tales actos de forma continua²³² configuraron de igual manera violencia institucional e incluso actos de revictimización en su contra, atribuibles a la ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

²³⁰ Véase Anexo 1, evidencia 10.

²³¹ Corte IDH Caso "Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala", la cual versa sobre la desaparición de una mujer en 2005 dentro de un contexto de violencia homicida contra las mujeres de ese país, en su sentencia determinó que "[...] dicha configuración de responsabilidad es resultado de una responsabilidad estatal que se da en el "primer momento" del deber de prevención, toda vez que ante el contexto de aumento de violencia homicida contra las mujeres en Guatemala conocido por el Estado, y a pesar de todas las medidas adoptadas por el Estado por lo menos desde 2001 en torno a la problemática, ninguna tuvo como objetivo lograr la efectividad de establecer un mecanismo o práctica que garantizara la búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas. Cfr. Corte IDH. "Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas". Sentencia del 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307. Párr. 46.

²³² Véase Anexo 1, evidencia 6.

3. Derecho al debido proceso en relación con el derecho a la integridad personal.

173. El derecho al debido proceso, se refiere al conjunto de requisitos que toda autoridad debe cumplir en todas las etapas de los procesos jurisdiccionales, administrativos, laborales o sancionatorios, a efecto de que las personas tengan la posibilidad de defenderse adecuadamente ante cualquier acto u omisión del Estado que pueda afectar sus derechos. Este derecho se encuentra conformado por un sistema de garantías que condicionan el ejercicio de *ius puniendi* del Estado y que buscan garantizar que las decisiones de la autoridad no sean arbitrarias. En materia penal, dichas garantías tienen dos ámbitos de aplicación: las personas imputadas y las víctimas del delito. En el segundo, protegen a las personas que instan la función jurisdiccional del Estado para reivindicar un derecho. “cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho”²³³

174. Busca confirmar la legalidad y correcta aplicación de las leyes dentro de un marco de respeto mínimo a la dignidad humana dentro de cualquier tipo de proceso, entendido este como “aquella actividad compleja, progresiva y metódica, que se realiza de acuerdo con reglas pre-establecidas, cuyo resultado será el dictado de la norma individual de conducta (sentencia), con la finalidad de declarar el derecho material aplicable al caso concreto”²³⁴.

175. El marco constitucional local señala que las garantías y principios del debido proceso penal en la Ciudad de México, seguirán el estándar establecido en la CPEUM, los instrumentos internacionales en la materia, la CPCM, las leyes generales y locales²³⁵ aplicables. Por su parte, la CPEUM señala que el objeto del proceso penal es lograr “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”²³⁶. Al respecto, interpretando el contenido y alcance de esta norma constitucional, la SCJN ha señalado que el proceso penal, debe estar orientado a materializar bienes constitucionales esenciales como son²³⁷:

a) El derecho a la verdad [esclarecimiento de los hechos],

²³³ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos, edición 2020, p. 45 y 46.

²³⁴ Corte Interamericana, el debido proceso legal y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf> p. 1299.

²³⁵ CPCM, Artículo 45. A.1.

²³⁶ CPEUM, Artículo 20, Apartado A, fracción I.

²³⁷ Amparo Directo en Revisión 3619/2015, visible en www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2015/10/2_183729_3284.doc Párr. 105.

- b) La presunción de inocencia *lato sensu* [proteger al inocente],
- c) **El combate a la impunidad** [que el culpable no quede impune] y
- d) La reparación del daño ocasionado por la comisión del delito.

176. El Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante CNPP), al ser el código procesal aplicable para la Ciudad de México²³⁸, además de establecer las generalidades de la investigación penal con el fin de proteger bienes jurídicos - muchos de esos bienes jurídicos son, además, derechos humanos- es la norma procesal que habilita al Ministerio Público como la autoridad encargada de procurar justicia²³⁹. Hasta este punto ha sido asentado que el estándar de debida diligencia en materia de derechos humanos impone que las conductas que pueden constituir delitos y/o violaciones a derechos humanos deben ser investigadas de manera seria, imparcial y efectiva; de esta manera deben tomarse en cuenta estos principios para que la interpretación del CNPP se realice de conformidad a los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos.

177. Este derecho de petición es de vital importancia al constituirse en un instrumento fundamental para canalizar la defensa en cualquier tipo de proceso, planteando ante la autoridad judicial competente las gestiones o recursos pertinentes. Además, es un derecho que debe interpretarse en forma amplia, no sólo en la posibilidad de plantear recursos ante el despacho en que se tramita el proceso, sino ante toda oficina judicial en la cual se pueda interponer un recurso (Tribunales o Salas Constitucionales para el ejercicio de los recursos de habeas corpus y de amparo, o de habeas data, donde esté permitido).

178. Precisamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tuvo la oportunidad de referirse al artículo 25 de la Convención Americana en el Caso Castillo Páez en los siguientes términos: Esta disposición sobre el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes, constituye

²³⁸ Ver "Decreto por el que se declara la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales al Orden Jurídico del Distrito Federal". Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 1926 de 20 de agosto de 2014. Visible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/95cf681b990417008a477515145c01bc.pdf y el "Decreto por el que se reforma y adiciona la Declaratoria Segunda del Decreto por el que se declara la Incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales al Orden Jurídico del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de agosto de 2014". Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 191 Bis de fecha 6 de octubre de 2015. Visible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo106740.pdf>

²³⁹ CNPP, Art. 109, fraccs. IX y XVII. Una interpretación conforme del referido artículo 109, a partir del tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM nos lleva a considerar que las y los agentes del Ministerio Público además de investigar los delitos, en el ámbito de sus competencias también están obligados a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que adviertan en los asuntos bajo su conocimiento.

uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.²⁴⁰

3.1 Derecho a que las autoridades de procuración de justicia actúen e investiguen con la debida diligencia.

179. Aunado a lo señalado en el desarrollo normativo del **1. “Derecho de acceso a la justicia”**, respecto a la obligación de las autoridades procuradoras de justicia a investigar con la debida diligencia reforzada, es importante tomar en cuenta los siguientes matices.

180. La realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de otros derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones, como lo son en el presente caso los derechos a la vida libre de violencia y a la, integridad personal. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado²⁴¹.

181. La obligación de investigar no sólo se desprende de las normas convencionales de derecho internacional imperativas para los Estados Parte, sino que además se deriva de la legislación interna que haga referencia al deber de investigar de oficio ciertas conductas ilícitas. Así, corresponde a los Estados Parte disponer, de acuerdo con los procedimientos y a través de los órganos establecidos en su Constitución y sus leyes, qué conductas ilícitas serán investigadas de oficio y regular el régimen de la acción penal en el procedimiento interno, así como las normas que permitan que los ofendidos o perjudicados denuncien o ejerzan la acción penal y, en su caso, participen en la investigación y en el proceso. Para demostrar que es adecuado determinado recurso, como puede ser una investigación penal, será preciso verificar que es idóneo para proteger la situación jurídica que se supone infringida²⁴².

182. El deber de investigar tiene dos finalidades: prevenir una futura repetición de los hechos y proveer justicia en los casos individuales. Constituye una obligación de

²⁴⁰ Corte Interamericana, el debido proceso legal y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Principios del debido proceso <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf> p. 1300.

²⁴¹ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 22, párr. 145; Caso Huilca Tecse. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 66; Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 158; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú, supra nota 4, párr. 129

²⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>

medio y no de resultado. Sobre la calidad que debe caracterizar la investigación, la Corte IDH recordó que “la investigación judicial permite esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que generan responsabilidad estatal, constituyendo un paso necesario para el reconocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos”. Esta obligación se extiende aun cuando los hechos sean atribuibles a particulares “pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público”.²⁴³

183. El deber de investigar garantiza una respuesta adecuada del Estado frente a hechos de violencia y tiene “alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres”. En la sentencia *Campo Algodonero*, la Corte IDH recomendó “usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos”. La Relatora Especial añadió que la investigación tiene que ser realizada con una perspectiva de género y considerar la vulnerabilidad específica de la víctima.⁷⁰²⁴⁴

VII. Posicionamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México sobre la violación de derechos humanos.

184. La violencia de género encuentra sus orígenes en la desigualdad de género, y por supuesto, en las diferencias estructurales de poder basadas en el género. Las niñas y las mujeres experimentan situaciones de riesgo alarmantes frente a múltiples formas de violencia basada en género, incluida la violencia feminicida.

185. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007) establece en su artículo 21, que la violencia feminicida es *la “forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidios y otras formas de muerte violenta de mujeres”*.

²⁴³ Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), Capítulo II, p.25. ONU Mujeres Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDelInvestigacion.pdf>

²⁴⁴ Ídem.

186. Por otra parte, la Ciudad de México publicó en 2008 la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal.²⁴⁵ Desde entonces, el gobierno de la Ciudad de México se pronunció sobre el necesario reconocimiento a la existencia del feminicidio y sobre la necesidad de rechazar y sancionar los atentados contra la vida de las mujeres con enfoque preventivo de la violencia para salvaguardar la integridad y la vida de las mujeres que viven y transitan en la Ciudad de México

187. Como se mencionó en el *Apartado de Contexto* del presente instrumento recomendatorio, la violencia contra las mujeres y las niñas y en mucha mayor medida, la violencia letal, incluida la violencia feminicida, es un factor de preocupación a nivel mundial.

188. En los últimos tres años, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ha emitido por lo cinco Recomendaciones, incluida ésta, que visibiliza las fallas en el deber reforzado del Estado para investigar la violencia feminicida o transfeminicida²⁴⁶.

189. Tal como señaló la Recomendación 09/2019, “el feminicidio se contextualiza a partir de diferentes tipos de violencia contra las niñas y mujeres. Estas manifestaciones de violencia de género pueden ir en una escalada fatal hacia un desenlace trágico o llegar a alguna tipificación distinta, como la violencia familiar, violencia sexual, o el acoso u hostigamiento sexual”. El principal reto en las investigaciones vinculadas con violencia feminicida, continúa siendo contextualizar la agresión sufrida por la víctima y acreditar las razones de género mediante pruebas sólidas y científicas que sustenten las determinaciones ministeriales.

190. El caso que se presenta a través de esta Recomendación ilustra claramente que el camino en la búsqueda de justicia para las víctimas de violencia feminicida, aun cuando esta no logra su cometido continúa siendo árido y lleno de obstáculos, que pueden iniciar con las dificultades para que se reconozca que el delito que se investiga es feminicidio o feminicidio en grado de tentativa y continúa con dilaciones y otras fallas en la debida diligencia.

191. Para **Elisa Xolalpa Martínez, Mujer Víctima Directa** en esta Recomendación, la búsqueda de verdad y justicia, así como de protección ante las amenazas a su derecho a la vida, le ha significado años de espera y de riesgos, no solo por la falta

²⁴⁵ Publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2008. La última reforma fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de noviembre de 2015.

²⁴⁶ Recomendaciones 01/2018 “Falta de debida diligencia reforzada en la investigación del posible feminicidio de Lesvy Berlín Rivera Osorio, y negligencia en la atención a sus familiares” , 02/2019 “Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de transfeminicidio” , 09/2019 “Falta de investigación y filtración de información en los casos de posible feminicidio” . Disponibles en: <https://cdhcm.org.mx/category/recomendaciones/>

de debida diligencia y el extravío de su investigación, sino por la insuficiencia e inadecuada investigación realizada por la autoridad ministerial durante más de 20 años.

192. En el año 2001, en que fueron denunciados ante la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal los hechos de los que **Elisa Xolalpa Martínez** fue víctima, no existía el tipo penal de feminicidio; no obstante, se contaba con el tipo de *tentativa de homicidio*; sin embargo, la averiguación previa se aperturó por el delito de lesiones. A pesar de que se identificó como probable responsable a su expareja, es clara la inexistencia de un análisis de contexto y un enfoque diferencial y especializado.

193. En el mismo tenor, aun cuando para entonces ya se había incorporado para la Ciudad de México el tipo penal de feminicidio y como una modalidad de la violencia la feminicida, en la carpeta de investigación iniciada en abril de 2021, se consideró únicamente el delito de homicidio calificado en grado de tentativa y es hasta agosto de 2021 que se radica la investigación en la *Fiscalía de Investigación del Delito de Feminicidio* donde se persigue por el delito de tentativa de feminicidio.

194. De forma principal, esta CDHCM considera que la documentación de patrones en la actuación y falencias en la procuración de justicia constituye una buena práctica, ya que delata los ciclos de impunidad que pueden estar colaborando al aumento en número y frecuencia del delito de feminicidio.

195. Al respecto, esta Comisión reconoce que la investigación que hoy integra la Fiscalía Especializada bajo el tipo penal adecuado, con enfoque diferenciado y considerando el contexto de la víctima, constituyen avances importantes para el acceso a la justicia efectivo para **Elisa Xolalpa Martínez**. Sin embargo, las omisiones y fallas del personal ministerial que conoció del caso en un primer momento, no solo se ha traducido en una espera de más de 20 años sin poder acceder a la justicia, sino que constituye una amenaza de no alcanzarla, y más aún, podrían representar un riesgo real de impunidad ante la posibilidad de que se actualice la prescripción de la conducta delictiva.

196. En ese sentido, la CDHCM hace un llamado al Estado, para que se agoten de manera diligente todos los recursos, a fin de que la víctima, **Elisa Xolalpa Martínez**, acceda a su derecho de acceso a la justicia, pero sobre todo que reciba la debida protección a su integridad.

VIII. Fundamento jurídico sobre la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

197. La reparación del daño es la consecuencia de que un hecho ilícito y/o una violación a derechos humanos haya tenido lugar y debe ser integral. Sin embargo, no solamente se trata de una obligación que el Estado deba satisfacer, sino que constituye un derecho humano que se encuentra protegido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, concretamente en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el párrafo 20 de los *“Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones”*, entre otros tratados e instrumentos internacionales. Asimismo, el párrafo 15 de este instrumento señala que una reparación adecuada, efectiva y rápida promueve la justicia y debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

198. La *“Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”*²⁴⁷ señala que las víctimas *“tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional”*; asimismo, deben tenerse como referente los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Godínez Cruz vs Honduras*, *Velázquez vs Guatemala*, *Mojica vs República Dominicana* y *Loayza Tamayo vs Perú*, *González y otras vs México (Campo Algodonero)*, por mencionar algunos específicos en la materia.

199. La reparación del daño debe plantearse en una doble dimensión por tratarse de un recurso de protección efectivo reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y un derecho fundamental contemplado en el derecho positivo, cuyo ejercicio permite acceder a los otros derechos que fueron conculcados.

200. En el derecho positivo mexicano, la reparación es reconocida como un derecho fundamental en un los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 7, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas; 4, inciso a), numeral 5 y 5, inciso c), numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 3, fracción XXVI, 56 y 57 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y 86 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus

²⁴⁷ Adoptada por Resolución de la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

Garantías en la Ciudad de México, los cuales señalan la obligación de todas las autoridades, conforme a su ámbito de competencia, de garantizar los derechos de las víctimas, entre ellos este derecho a ser reparadas de manera integral, plena, diferenciada, transformadora y efectiva.

201. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de manera reiterada respecto a la obligación de que las violaciones a derechos humanos sean reparadas de manera integral y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.²⁴⁸ En este orden ha establecido que:

“[...] el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera íntegra por las violaciones cometidas a sus derechos humanos no puede tener el carácter de renunciable, ni verse restringido por las necesidades económicas o presiones que puedan recaerles, toda vez que la reparación integral del daño es un derecho fundamental que tiene toda persona a que sea restablecida su dignidad intrínseca la cual, por su propia naturaleza, no resulta conmensurable y, por ende, negociable.”²⁴⁹

202. Para que un plan de reparación integral cumpla con los estándares mínimos que señala el marco normativo, en su elaboración deben considerarse los aspectos contenidos en los artículos 1, 5, 7, 27, 61, 62, 63 y 64 de la Ley General de Víctimas; 56, 57, 58, 59, 60, 61, 71, 72, 74 y 75 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México; y 86, 103, 105 y 106 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, teniendo siempre como referencia los principios y criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado a través de su jurisprudencia en materia de reparaciones²⁵⁰. Dichas medidas deberán determinarse atendiendo a los principios rectores como integralidad, máxima protección, progresividad y no regresividad, debida diligencia, dignidad, así como la aplicación del enfoque diferencial y especializado, todos ellos contenidos en los artículos 5 de la Ley General de Víctimas y 5 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

²⁴⁸ Tesis aislada intitulada “DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS COMPETENTES”, Novena Época. Pleno; Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Enero de 2011. Materia: Constitucional; P.LXVII/2010, pág. 28. Tesis aislada intitulada “DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE”. 10a. Época, Primera Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 802, aislada, constitucional, administrativa.

²⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 2a./J. 112/2017 (10a.), Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página 748.

²⁵⁰ Para mayor referencia: Pinacho Espinosa, Jacqueline Sinay. El Derecho a la Reparación del Daño en el Sistema Interamericano. CNDH. México, junio de 2019.

203. En términos de lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, la Ley General de Víctimas (LGV) en sus artículos 1 y 7, fracción II, señala que las personas víctimas tienen, entre otros derechos, el de ser reparadas de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas vulneraciones les causaron en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; asimismo, que cada una de esas medidas sea implementada a favor de la víctima, teniendo en cuenta la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

204. La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) estipula que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la atención integral de las víctimas en los términos de la legislación aplicable. Específicamente en sus artículos 5, apartado C y 11, apartado J se protege el derecho a la reparación integral por violaciones a derechos humanos, los derechos de las víctimas y los derechos a la memoria, a la verdad y a la justicia.

205. Adicionalmente, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, en su artículo 86 establece que los derechos de las víctimas son: asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y los señalados en las demás leyes aplicables; de igual manera, en ese mismo artículo y en el 103, establece que las autoridades locales deberán actuar conforme a los principios de asesoría jurídica adecuada, buena fe, complementariedad, confidencialidad, consentimiento informado, cultura jurídica, debida diligencia, debido proceso, desvictimización, dignidad, gratuidad, principio pro víctima, interés superior de la niñez, máxima protección, no criminalización, no victimización secundaria, participación conjunta y los demás señalados en las leyes aplicables. En ese mismo tenor, los artículos 105 y 106 de esta norma retoman los conceptos esenciales de la Ley General de Víctimas antes citados en relación a que la reparación integral contempla medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica y que cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante; además, las autoridades de la Ciudad de México que se encuentren obligadas a reparar el daño de manera integral deberán observar lo establecido en las leyes generales y locales en materia de derechos de las víctimas.

IX. Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral.

206. La Ley de Víctimas para la Ciudad de México, en sus artículos 56 al 58 y 28 al 47 de su Reglamento, establecen que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI) es la autoridad competente para determinar y ordenar la implementación de las medidas de reparación a través de los proyectos de plan de reparación integral a las autoridades responsables de las violaciones a derechos humanos acreditadas, en este caso, por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; además, en su calidad de Secretaría Técnica, es el órgano a cargo de coordinar y gestionar los servicios de las autoridades que integran el Sistema de Atención Integral a Víctimas de la Ciudad de México que deban intervenir para el cumplimiento de la implementación de medidas de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia y a la verdad, así como a la reparación integral a través de las acciones establecidas en los Planes Individuales o Colectivos de Reparación Integral, tal como lo disponen los artículos 78 al 81 de esta Ley de Víctimas y 1, 2, 5 y 10 de su Reglamento.

207. En ese orden, el Comité Interdisciplinario Evaluador es la unidad administrativa facultada por los artículos 28, 29, 36 y 37 del Reglamento de dicha Ley para que emita los proyectos de plan de reparación individual que deberán ser propuestos a la persona titular de esa Comisión, a fin de que sea quien emita la resolución definitiva. En su elaboración deberán establecerse las medidas necesarias y suficientes para garantizar este derecho conforme a los parámetros dispuestos en los artículos 56 y 57 de la Ley de Víctimas local respecto a los aspectos materiales e inmateriales.

X. Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral.

208. De acuerdo con los hechos narrados y las pruebas analizadas a lo largo del desarrollo del presente instrumento recomendatorio, este Organismo autónomo acreditó que la **Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México**, vulneró los derechos humanos de la víctima directa²⁵¹, así como de la Mujer víctima indirecta¹ y víctima indirecta ²²⁵² al **acceso a la justicia, al debido proceso y al deber reforzado de garantizar una vida libre de violencia.**

²⁵¹ Artículo 3, fracción XXXIX de la Ley de Víctimas de la Ciudad de México:

Víctimas directas: son aquellas personas físicas y colectivos de personas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o, en general, cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de un hecho victimizante. y

²⁵² Artículo 3, fracción XL la Ley de Víctimas de la Ciudad de México:

Víctimas indirectas: son los familiares o aquellas personas físicas dependientes de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

209. Con base en los hechos victimizantes descritos y las consecuencias que de ellos se desencadenaron, la reparación integral del daño deberá considerar las afectaciones generadas tanto a la víctima directa como a las víctimas indirectas referidas.

210. En la elaboración de los planes de reparación, deberán aplicarse los enfoques diferencial y especializado contenidos en los artículos 5 de la Ley General de Víctimas y 5 de la citada Ley de Víctimas para la Ciudad de México, lo cual remite a tener presentes *las características particulares* de las víctimas directa e indirectas reconocidas de manera diferenciada, con el fin de identificar aspectos de vulnerabilidad que rodean sus vidas desde la interseccionalidad, como por ejemplo, ser mujer, tener alguna discapacidad física o psicosocial, ser niño, niña, adolescente, persona adulta mayor, población LGBTTTI+, tener alguna enfermedad grave o encontrarse en situación de pobreza, sin dejar de observar el tiempo que hubiese transcurrido desde que ocurrieron los hechos victimizantes hasta que se concrete la reparación. Asimismo, el artículo 58 de la Ley de Víctimas prevé que, en los casos que a partir de una valoración psicosocial y/o psicoemocional se desprenda una afectación agravada, se realizará un ajuste porcentual en la indemnización.

211. Con base en el análisis normativo presentado en los apartados anteriores, se reitera que la reparación, para que realmente sea integral, debe contemplar medidas de **restitución, rehabilitación, compensación económica o indemnización, satisfacción y no repetición**, cuya definición planteada en la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y su Reglamento, se remite a lo siguiente:

a) Restitución

212. Busca restablecer a las víctimas en sus derechos, bienes y propiedades de los que fueron privados como consecuencia del hecho victimizante. Los aspectos que deben ser abordados e impulsados en este rubro, de acuerdo con el artículo 59, son: i) restablecimiento de la libertad, derechos jurídicos, los relacionados con bienes y propiedades, identidad, vida en sociedad y unidad familiar, ciudadanía y derechos políticos; ii) regreso digno y seguro al lugar de origen o residencia; iii) reintegración a la vida laboral; iv) devolución de bienes o valores de su propiedad que hayan sido asegurados, decomisados o recuperados por las autoridades (observando disposiciones de la normatividad aplicable o, en su caso, el pago de su valor actualizado). Cuando se trata de bienes fungibles, debe garantizarse la entrega de un objeto igual o similar sin necesidad de recurrir a pruebas periciales; y

v) eliminación de registros relativos a los antecedentes penales, cuando la autoridad jurisdiccional competente revoque una sentencia condenatoria.

b) Rehabilitación

213. Su propósito es establecer la recuperación de la salud psicológica y física, retomar el proyecto de vida y la reincorporación social cuando la víctima hubiese sido afectada por el hecho victimizante. El artículo 60 de la Ley de Víctimas señala que debe considerar: i) atención médica, psicológica y psiquiátrica adecuadas; ii) atención y asesoría jurídica tendentes a facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas; iii) atención social para garantizar el pleno ejercicio y restablecimiento de los derechos; iv) acceso a programas educativos; v) acceso a programas de capacitación laboral; vi) medidas tendentes a reincorporar a las personas victimizadas a su proyecto de vida, grupo o comunidad.

214. La atención brindada a las víctimas deberá observar los principios de gratuidad, atención adecuada e inmediatez contenidos en los artículos 5, fracción XV, 11, fracciones I y III y 12, fracciones I, II, III, VI y VII de la Ley de Víctimas, lo cual considera las atenciones médicas, psicológicas, psiquiátricas o de cualquier índole relacionada con las afectaciones a la salud desencadenadas por el estrés postraumático y/o el hecho victimizante, incluyendo la provisión de medicamentos y los gastos directamente relacionados para poder acudir a dichos servicios por el tiempo que su recuperación lo amerite.

c) Satisfacción

215. De acuerdo con los artículos 71 y 72 de la Ley de Víctimas, son medidas que contribuyen a mitigar el daño ocasionado a las víctimas mediante su dignificación, la determinación de la verdad, el acceso a la justicia y el reconocimiento de responsabilidades. Retoman aspectos de la Ley General de Víctimas, tales como: i) verificación de hechos, revelaciones públicas y completas de la verdad que sea de su entera satisfacción; ii) búsqueda de personas ausentes, extraviadas, desaparecidas, secuestradas, retenidas, sustraídas y no localizadas o, en su caso, de sus cuerpos u osamentas, así como su recuperación, identificación, inhumación conforme a los deseos de la familia de la víctima; iii) declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas y su familia; iv) disculpa pública por parte de las dependencias e instituciones gubernamentales responsables; v) aplicación de sanciones administrativas y judiciales a los responsables del hecho victimizante; vi) realización de actos de conmemoración de víctimas tanto vivas como muertas; vii) reconocimiento público

de las víctimas, de su dignidad, nombre y honor; viii) publicación de resoluciones administrativas o jurisdiccionales, cuando así se determine; ix) actos de reconocimiento de responsabilidad del hecho victimizante que asegure la memoria histórica y el perdón público para el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

d) No repetición

216. Estas medidas han de contribuir a la prevención, a fin de que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. Por lo tanto, deben tener una vocación transformadora, ser correctivas y tener un impacto para disminuir o desaparecer las consecuencias de las violaciones en la vida de las personas y en la sociedad.

217. En ese tenor, la Ley de Víctimas refiere que son medidas adoptadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de hechos victimizantes y que contribuyan a prevenir y evitar actos similares. Pueden consistir, entre otras cosas, en: i) ejercicio de control de dependencias de seguridad pública; ii) garantía de que los procedimientos penales y administrativos observen las normas y se desarrollen conforme a derecho; iii) autonomía del Poder Judicial; iv) exclusión de personas servidoras públicas que participen y cometan graves violaciones a derechos humanos; v) promoción del conocimiento y observancia de normatividad interna que rige la actuación ética y profesional de las personas servidoras públicas al interior de sus dependencias de adscripción; vi) promoción de la revisión y reforma de normas cuya interpretación pudiera contribuir en la violación de derechos humanos; vii) promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver conflictos sociales a través de medios pacíficos.

218. Asimismo, deben tomarse en cuenta las medidas que recaen directamente en las personas que cometieron las vulneraciones, conforme al artículo 75 de la Ley de Víctimas.

e) Compensación

219. La compensación económica o indemnización debe considerar el pago de los daños materiales e inmateriales, tal como lo establecen los estándares internacionales, el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, 61 de la Ley de Víctimas de la Ciudad de México y su respectivo Reglamento. Estos ordenamientos establecen que esta medida implica una justa indemnización a las víctimas que deberá ser adecuada y proporcional a los daños ocasionados por las violaciones a derechos humanos. Además, especifican que cuando una Recomendación vincule

a más de una autoridad, cada una de ellas deberá responder por las violaciones que le fueron acreditadas a través del instrumento recomendatorio.

220. De acuerdo con los artículos *supra* citados, los conceptos que deben ser considerados como parte de la medida de compensación en sus dimensiones material e inmaterial, dentro de un plan de reparación integral son:

a) Daño material. Los daños de esta naturaleza están referidos en el artículo 57 de la Ley de Víctimas y los cataloga como daño emergente y lucro cesante, lo cual remite a las afectaciones patrimoniales causadas por las vulneraciones a los derechos humanos, la pérdida o detrimento de los ingresos familiares, los gastos efectuados con motivo de los hechos victimizantes y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan nexo causal. En seguida se desglosa lo que corresponde a cada rubro:

- *Lucro cesante:* este tipo de daño tiene que ver con la interrupción de ingresos, salarios, honorarios y retribuciones que no hubiese ocurrido de no haberse suscitado los hechos victimizantes; tiene que cubrir el tiempo que estos duraron o sus efectos de las lesiones incapacitantes para continuar trabajando en la actividad que se realizaba y que fueron generadas con motivo del hecho victimizante. Refleja las afectaciones económicas concretas sobre las condiciones de vida que disfrutaba la víctima y sus familiares antes de los lamentables sucesos, así como la probabilidad de que esas condiciones continuaran si la violación no hubiese ocurrido.
- *Daño emergente o daño patrimonial:* se traduce en el menoscabo al patrimonio de los familiares como consecuencia de lo sucedido a la víctima directa por las vulneraciones a los derechos humanos cometidas en su contra. Esos gastos se relacionan con el pago de transporte, alimentos y gastos por los múltiples traslados para el seguimiento de las investigaciones, audiencias con autoridades y jornadas de búsqueda para la localización; cambios de domicilio, pérdida de bienes y objetos de valor, entre otras cosas.
- *Perdida de oportunidades o proyecto de vida:* es la pérdida de oportunidades, particularmente en la educación y en las prestaciones sociales; implica el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal en forma irreparable o muy difícilmente reparable. Este rubro considera la vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones que permitían a las personas fijarse razonablemente determinadas expectativas y los medios para acceder a ellas.

- *Pago de tratamientos médicos y terapéuticos:* son las atenciones y tratamientos médicos, psiquiátricos y/o psicológicos recibidos debido a las afectaciones causadas por angustia, dolor, miedo, incertidumbre y estrés prolongado que derivaron en diversos padecimientos de salud y psicológicos por los hechos victimizantes.
 - *Pago de gastos y costas:* son los gastos y costas judiciales de los servicios de asesoría jurídica cuando éstos sean privados e incluye todos los pagos realizados por las víctimas, sus derechohabientes o sus representantes para seguir los procedimientos judiciales y administrativos necesarios para esclarecer los hechos, obtener justicia y una indemnización adecuada. De acuerdo con los estándares internacionales y los establecidos por la Ley General de Víctimas en el citado artículo 64, este concepto también constituye un derecho de las víctimas a elegir a sus representantes legales y a que los gastos derivados del seguimiento a los procedimientos judiciales y administrativos relacionados con los hechos victimizantes les sean reembolsados.
 - *Gastos de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación:* son aquellos gastos realizados cuando las personas acuden a las diligencias y audiencias para dar seguimiento a los procesos judiciales y administrativos iniciados, o bien para asistir a sus tratamientos médicos, psiquiátricos y/o psicológicos cuando el lugar de residencia es en otro municipio o entidad federativa.
- b) Daño inmaterial.** Cuando ocurre una violación grave a derechos humanos, debe partirse de la base de que siempre existe una afectación para las víctimas directas y sus familiares por el impacto que conlleva en todas las esferas de sus vidas. Este tipo de daños causados se relacionan con los derechos a la dignidad e integridad física y psicoemocional; no tienen un carácter económico o patrimonial que permita una cuantificación simple y llana en términos monetarios. Las principales formas de afectación en la esfera inmaterial son la física y la psicológica (moral), las cuales pueden derivar en diversos grados de daños en los aspectos físicos y psíquicos, dependiendo del dolor causado o sufrimiento derivado del impacto del hecho victimizante, de las vejaciones, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían dependiendo de las características propias y del contexto de cada situación concreta:

- *Afectaciones físicas:* se refieren a las características del trato, tales como la duración, el método utilizado o el modo en que fueron infringidos los padecimientos para causar dolor, humillación, denigración, con efectos físicos y mentales. La pérdida y/o afectaciones de órganos y padecimientos permanentes en la salud física como consecuencia de los hechos victimizantes.
- *Afectaciones psíquicas y/o psicológicas:* son aquellas directamente relacionadas con el daño moral, el cual comprende tanto los sufrimientos y aflicciones causadas a la dignidad a través del menoscabo de valores significativos para las personas, como todo tipo de perturbaciones que atentan contra su estabilidad, equilibrio y salud psíquica y emocional, lo cual tampoco puede medirse en términos monetarios.

Estos padecimientos aquejarán de manera distinta a cada persona victimizada, dependiendo de las características propias señaladas anteriormente (edad, sexo, estado de salud y toda circunstancia personal que acentúe los efectos nocivos de las vulneraciones a derechos humanos cometidas en su contra). De igual manera, abarcan el impacto que dicha violación tiene en el grupo familiar por la angustia y el sufrimiento que genera en cada uno de sus miembros de acuerdo a sus características particulares y forma como vivieron y asumieron los hechos victimizantes.

El artículo 58 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México refiere que las afectaciones en la esfera inmaterial deberán calcularse a partir de la valoración del momento de la consumación de la vulneración a los derechos humanos y la temporalidad, así como el impacto biopsicosocial en la vida de las víctimas.

XI. Consideraciones sobre las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión.

221. Con base en los principios pro víctima y de máxima protección, esta Comisión de Derechos Humanos recuerda que dentro del catálogo de derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos que el marco normativo protege, se encuentran las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión, por lo que en el caso de la víctima directa, así como la Mujer víctima indirecta¹ y víctima indirecta 2 reconocidas en la presente Recomendación, es preciso tener en cuenta que deben ser proporcionadas atendiendo a las necesidades particulares de cada caso desde un enfoque diferencial y especializado, conforme a los principios, criterios y procedimientos estipulados en las disposiciones contenidas en los

Capítulos II, III y IV de la Ley de Víctimas y los artículos 7 y 13, fracciones II, IV, V, VI y IX de su Reglamento.

XII. Recomendación

222. De conformidad con los estándares internacionales y nacionales en materia de reparación integral emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la Ley General de Víctimas, así como lo dispuesto en la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y tomando como referencia sus principios y criterios para el desarrollo de los apartados *VIII. Fundamento jurídico sobre la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos; IX. Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral; X. Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral; y XI. Consideraciones sobre las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión*, **LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, en su calidad de autoridad recomendada, adoptará las medidas que a continuación se señalan atendiendo a los principios pro persona, pro víctima, máxima protección, progresividad y no regresividad:

A. MEDIDAS DE AYUDA INMEDIATA, ASISTENCIA, ATENCIÓN E INCLUSIÓN.

A.1. FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

PRIMERO. En un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de la aceptación de la Recomendación, realizará las gestiones necesarias y suficientes para coadyuvar con la CEAVI a fin de que, la víctima directa, queden inscritas en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México. De igual manera, promoverá e impulsará ante esa Comisión Ejecutiva que las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión sean proporcionadas a las víctimas directa e indirectas mencionadas, atendiendo a las necesidades y particularidades de cada caso respecto de las afectaciones producidas por los hechos victimizantes acreditados en la presente Recomendación, conforme a los procedimientos y requisitos que establece la Ley de Víctimas y su Reglamento.

B. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

B.1. FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

SEGUNDO. Coadyuvará y dará seguimiento para que la CEAVI integre los expedientes correspondientes de la víctima directa, así como de la Mujer víctima

indirecta¹ y víctima indirecta 2 reconocidas en el presente instrumento recomendatorio, con el fin de que esa Comisión Ejecutiva pueda proceder a la determinación de los planes de reparación integral conforme a los parámetros establecidos en los apartados *IX. Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral* y *X. Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral*, dentro de los plazos estipulados en la propia Ley y su Reglamento, atendiendo a los principios de máxima protección, debida diligencia, no victimización secundaria.

Dichos planes deberán ser implementados en un plazo razonable y por el tiempo que sea necesario hasta lograr la reparación del daño ocasionado a las víctimas, a partir de la notificación de los mismos a las víctimas, con la coordinación, gestión y supervisión de la CEAVI, conforme a las atribuciones que le confiere la Ley y la colaboración continua y permanente de la autoridad responsable.

C. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

C.1. FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

TERCERO. En un plazo no mayor a 160 días naturales después de aceptar la Recomendación, la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Femicidio, bajo el principio de debida diligencia, realizará las siguientes acciones encaminadas a que la víctima directa pueda ejercer sus derechos a la verdad y a la justicia para que los delitos cometidos en su contra no queden impunes:

- a) Presentará a la víctima y a esta Comisión el plan integral de investigación de la indagatoria iniciada por el delito de tentativa de femicidio, el cual será acorde con lo dispuesto por el *Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio*²⁵³, aplicando las perspectivas de género, de interseccionalidad y el enfoque diferencial y especializado durante el proceso de integración y atención del caso hasta su judicialización (carpeta de investigación 2).
- b) Establecerá un cronograma de reuniones periódicas para que el personal ministerial a cargo de la carpeta de investigación informe a la víctima directa sobre los avances en la indagatoria conforme a la ruta planeada en su plan de investigación para su judicialización.

²⁵³ Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de noviembre de 2018, mediante acuerdo A/017/2018 del C. Procurador General de Justicia en la Ciudad de México, por el que se modifica el similar A/017/2011, relativo al Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del delito de femicidio.

- c) El personal ministerial ordenará que se le practique a la víctima directa las valoraciones de riesgo necesarias de manera periódica, con el fin de que las medidas de protección ordenadas en su favor sean acordes e idóneas a la evolución de su la situación de riesgo documentada para su debida salvaguarda.
- d) Gestionará que se asigne a la víctima directa una persona asesora jurídica para que la asista durante todas las etapas que integran el proceso penal.

CUARTO. En un plazo no mayor a 160 días naturales después de aceptar la Recomendación, la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos diseñará un plan integral de investigación de la indagatoria (carpeta de investigación 3) relacionada con los hechos acreditados en el presente instrumento recomendatorio, en el cual se deberá contemplar lo siguiente:

- a) Que el proceso de investigación se desarrolle bajo los estándares que contempla el principio de debida diligencia para que las conductas y/o delitos sean investigados de manera seria, imparcial y efectiva.
- b) Que las diligencias que se definan en dicho plan estén orientadas a materializar y garantizar que el proceso penal se conduzca salvaguardando los derechos de la víctima a la verdad y a la justicia y con ello se le otorgue certeza jurídica para que dichas conductas no queden impunes.
- c) Un cronograma de reuniones periódicas para que el personal ministerial a cargo de la indagatoria informe a la víctima directa sobre los avances en la investigación del caso.

Dicho plan se hará del conocimiento del Programa de Lucha Contra la Impunidad de esta Comisión de Derechos Humanos, con el fin de llevar a cabo el seguimiento respectivo y el acompañamiento a la víctima directa durante el proceso.

QUINTO. En un plazo no mayor a 365 días naturales contados a partir de la aceptación de la Recomendación, realizará un acto de disculpa pública, el cual deberá ser plenamente satisfactorio para la víctima directa; por tanto, el formato deberá ser acordado con la misma víctima y esta Comisión.

En este acto la autoridad dará cuenta de las violaciones a los derechos humanos acreditadas en el presente instrumento de conformidad con el apartado X. *“Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de*

Reparación Integral” y externará su compromiso institucional sobre el deber reforzado que tiene de investigar hechos de violencia cometidos en contra de mujeres, particularmente en el presente caso, el personal ministerial que atendió el caso en 2001 no cumplió con su obligación reforzada de investigar la violencia feminicida, así como el derecho de garantizar una vida libre de violencia a la víctima directa.

D. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

D.1. FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

SEXTO. En un plazo no mayor a 365 días hábiles contados a partir de la aceptación de la Recomendación, se lleve a cabo lo siguiente:

- a) Presente un informe en el que se indique la recurrencia registrada en relación a la pérdida de averiguaciones previas y carpetas de investigación o evidencias contenidas en las mismas por las que se haya iniciado un procedimiento administrativo y/o penal;
- b) Con base a los resultados del informe, se diseñe una estrategia que garantice el resguardo de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación y las evidencias que las integran, en el cual se haga explícita la obligación de dar vista al Órgano Interno de Control de esa Fiscalía en caso de la pérdida de documentales.

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. Fausto Manuel Zamorano Esparza, 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.

C.c.p. Lic. Ernesto Alvarado Ruiz, Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas de la Ciudad de México.