

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México



Recomendación General 01/2023

**SOBRE LA VIOLENCIA LABORAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO EN
LA CIUDAD DE MÉXICO**

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

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

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

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

A. De la protección de los derechos humanos

En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.

Los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.

Las autoridades deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

B. Principios rectores de los derechos humanos

La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.

Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.

En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio *pro persona*.

En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

4. En este contexto y en lo relativo a la competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), para emitir este instrumento general, se encuentra lo estipulado en los artículos 1° y 102, Apartado B, de la CPEUM, 48 de la CPCDMX, 24 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus garantías, así como el 2° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que establece que este Organismo tiene como objeto, entre otros, la protección, defensa, vigilancia, promoción y educación de los derechos humanos en la Ciudad de México, entre ellos, el derecho al trabajo digno o decente contemplado en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en este caso, el derecho a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, así como del derecho a trabajar en un ambiente libre de violencia y discriminación.

5. A su vez, el artículo 48 de la CPCDMX y los artículos 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México prevén dentro del ámbito de facultades y atribuciones de este organismo público defensor de derechos humanos, promover, proteger, garantizar, vigilar y estudiar los derechos humanos en la capital del país además de investigar cualquier acto u omisión de autoridades o personas servidoras públicas con la finalidad de esclarecer posibles violaciones a derechos humanos; así como formular, emitir y dar seguimiento a informes temáticos y propuestas generales en materia de derechos humanos.

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

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

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

9. A este respecto, la emisión de las Recomendaciones Generales establecidas en la Ley Orgánica de esta Comisión se inscribe en un esquema de protección de derechos humanos de naturaleza colectiva, considerando que, como en efecto ha ocurrido en el marco del trabajo de esta Comisión, hay un número importante de expedientes de queja en los cuales la atribución de responsabilidad a las autoridades no resulta jurídicamente posible, cuando la falta de ejercicio efectivo de ciertos derechos, deriva de un factor o un conjunto de factores estructurales que van más allá de una *relación bilateral* entre las autoridades implicadas y una persona o grupo de personas. Es así que, la bilateralidad en los expedientes de queja pone dos roles esenciales en su desahogo: las presuntas víctimas y las autoridades presuntas responsables¹.

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

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

en las que los roles, funciones y obligaciones de las autoridades puedan no haber sido definidos con claridad.

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

12. De esta manera, las Recomendaciones Generales son instrumentos que analizan fenómenos multilaterales³ (por oposición a la naturaleza bilateral de los expedientes “tradicionales”) que redundan negativamente en el ejercicio de los derechos humanos (de ahí la justificación para que la Comisión esté facultada para intervenir) y que, sin poderse calificar como violaciones a derechos humanos en sentido concreto⁴, sí involucran a diversos actores institucionales, así como a colectividades indeterminadas y a personas individualmente consideradas; siendo que dichos fenómenos no son directamente atribuibles a una autoridad o a autoridades específicas, pese a que algunas de éstas sí contribuyen a la existencia de dicha situación pero que, en todo caso, la problemática estructural en sí misma considerada, se mantiene más allá de dicha contribución y es la problemática estructural la que produce los impactos negativos en el ejercicio efectivo de los derechos de personas y colectividades (que muchas veces tienen intereses y derechos contrapuestos) o que involucra a grupos de personas indeterminadas o indefinidas que no son homogéneos ni en sus derechos, ni sus intereses.

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

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

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

13. En este sentido, es importante señalar que las problemáticas estructurales a las que se refieren las Recomendaciones Generales pueden analizar un interés difuso, caracterizado por la transindividualidad y la indivisibilidad. Es decir, que se trata de un interés que, sin pertenecer a ninguna persona en particular, comprende a toda una colectividad⁵.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común.

14. Encontrando su fundamento en el artículo 17 Constitucional, en el que se incluyen las acciones colectivas como un mecanismo de acceso a la justicia.

15. En este sentido, también a dichos intereses se les puede nombrar como supraindividuales, que algunos de ellos nacen de aquellas relaciones de naturaleza económica, laboral, cultural y jurídica, en la que cual se encuentra diversas personas, llegando a cubrirse vinculaciones de grupos. Así, dichos intereses exceden la esfera privada y se manifiestan como intereses de grupo o colectivos que pueden o no estar determinados o vinculados sus miembros entre sí por alguna circunstancia, pero que exigen del Estado la tutela efectiva de las situaciones no individuales que los generan⁶.

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

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

17. Siendo de esta manera, al atender los expedientes de queja que se reciben y tramitan en la CDHCM, los derechos en juego pueden ser individuales o colectivos. En cuanto a los derechos colectivos, puede tratarse a su vez, de derechos e

⁵ Tesis: XI.1o.A.T. J/10 (10a.) Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2012613 Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia (Común)
<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2012613&Tipo=1>

⁶ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Acciones Colectivas: Reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria, p.7. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6063/10.pdf>

Intereses difusos, de derechos colectivos *stricto sensu*⁷ y de derechos individuales de incidencia colectiva⁸.

18. En suma, cuando la materia de las quejas de que se trate no permita atribuir responsabilidad objetiva y directa a las autoridades de la Ciudad de México, ya sea porque involucra una problemática estructural que es, en sí misma, la causante del impacto negativo en los derechos y/o porque se encuentran en juego derechos e intereses difusos, la Ley Orgánica de la CDHCM faculta a esta Comisión para emitir una Recomendación General, a fin de no dejar desatendida la cuestión pese a que en estas situaciones no es posible establecer reparaciones individuales.

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

20. En otro orden de ideas, el artículo cuatro transitorio de la Ley Orgánica de la CDHCM, establece que “[l]os procedimientos que se encuentren sustanciando ante la Comisión de Derechos Humanos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán su trámite hasta su conclusión en los términos

⁷ El concepto de “derecho social” de Abramovich y Courtis nos permiten dar un punto de partida sólido para analizar el alcance de los derechos colectivos *stricto sensu*. Ver, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, editorial Trotta, Madrid, 2002, pág. 56. Para los autores referidos, el derecho social se caracteriza por:

a) Ser un derecho de grupos y no de individuos. El individuo goza de sus beneficios solo en la medida de su pertenencia a un grupo; se trata de un derecho del individuo situado o calificado;

b) Ser un derecho de desigualdades, que pretende constituirse en instrumento de equiparación, igualación o compensación. Se trata de un modelo jurídico que tiende a concebir las relaciones legales estructuralmente desigualitarias, rechazando la concepción del contrato en términos de equilibrio de las prestaciones, autonomía de la voluntad o protección del consentimiento.

c) Hallarse ligado a una sociología, orientada a señalar cuáles son las relaciones sociales pertinentes, qué relaciones ligan a las distintas clases o grupos sociales, cuáles son las necesidades o aspiraciones de esos grupos, etc. Esta orientación sociológica desplaza a la filosofía o a la moral, fundamento de derecho privado clásico.

⁸ Al respecto, véase: Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 580 y 581. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf> Tesis: 2a./J. 51/2019 (10ª.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo 2019.

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2019456&Clase=DetalleTesisBL>

Amparo Directo 8/2020 Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Pp. 7

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf

Amparo Directo 8/2020, Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Pp. 8

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf

Amparo Directo 8/2016, Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández.

Esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, tuvo la oportunidad de atender un caso de derechos individuales de incidencia colectiva a través de la Conciliación 01/2018, con lo que se pone en evidencia que la atención de los derechos colectivos también puede realizarse a través de mecanismos de justicia restaurativa y autocomposición como lo es la Conciliación.

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

establecidos en la normatividad vigente al momento de su inicio y en los términos sobre la retroactividad previstos en el artículo 14 de la Constitución General”¹⁰

21. Para este instrumento recomendatorio se analizaron los patrones presentados en 3,260 quejas que se tienen o tuvieron en trámite entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2022; en los cuales, los derechos presuntamente violados son: derecho al trabajo, derecho a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral; asimismo se consideraron los siguientes tipos de violación a derechos humanos laborales: hostigamiento sexual en el ámbito laboral; hostigamiento laboral; acoso laboral; negativa, obstaculización o restricción a un ambiente laboral sano, libre de violencia y en pleno respeto a la honra y dignidad. Además, se tomaron como criterios la narración de hechos en la etapa de indagación preliminar (procedimiento actual del trámite de quejas) de aquellos donde se desprenden las siguientes violaciones: la violencia laboral, maltrato laboral, acoso laboral, hostigamiento laboral, discriminación laboral, hostigamiento sexual. Debe decirse que, de las quejas analizadas, actualmente, 149 se encuentran en trámite. Las solicitudes de colaboración de información, sus respuestas y otras comunicaciones con las autoridades presuntamente señaladas, así como la integración de los expedientes de queja, sirvió de base para documentar el patrón sistemático que permea en la administración pública de la Ciudad de México con respecto a la violencia en el trabajo y la violencia de género en el ámbito laboral.

II. GLOSARIO.

A continuación, se definen conceptos que serán referidos en el presente instrumento recomendatorio.

Abuso sexual¹¹

Cualquier acción dolosa caracterizada por un contenido sexual que se ejerza sobre una persona sin su consentimiento y sin el propósito de llegar a la cópula.

Acciones afirmativas¹²

Medidas especiales de carácter temporal, correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, aplicables en tanto subsista la desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres respecto a los hombres.

Administración Pública¹³

Conjunto de dependencias, órganos y entidades que componen la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal de la Ciudad de México

¹⁰ Véase Recomendación General 01/2020 de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

¹¹ Artículo 176. Código Penal para la Ciudad de México.

¹² Artículo 3, fracción I. Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México.

¹³ Artículo 2, fracción I. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Acoso laboral¹⁴

Conducta que se presenta dentro de una relación laboral, con el objetivo de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir. Se puede presentar en tres niveles según quien realiza la conducta; es horizontal cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre compañeros y compañeras del ambiente de trabajo, es decir, las personas activa y pasiva ocupan un nivel similar en la jerarquía ocupacional; es vertical descendente cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos de jerarquía o superioridad respecto de la víctima; y vertical ascendente cuando el hostigamiento laboral lo realizan quienes ocupan puestos subalternos respecto de la persona jefa victimizada.

Acoso sexual¹⁵

Forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos de forma física, verbal y no verbal. Como delito, consiste en la conducta en la que se solicitan favores sexuales para sí o para una tercera persona o se realiza una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, que le causa un daño o sufrimiento psicoemocional que lesione su dignidad.

Amedrentamiento¹⁶

Todo comportamiento ofensivo de un miembro del personal que, mediante actos revanchistas, crueles, malintencionados o humillantes, busque debilitar la condición de otra persona trabajadora o de un grupo de trabajadores.

Autoridad¹⁷

Toda persona servidora pública que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Ciudad de México.

Cargas de trabajo¹⁸

Conjunto de requerimientos psicofísicos a los que se ve sometida la persona trabajadora a lo largo de su jornada laboral.

¹⁴ Tesis 1a. CCLII/2014. (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Primera Sala Libro 8, Julio de 2014, Tomo I. Registro Digital: 2006870.

¹⁵ Artículo 13. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007.
Artículo 179. Código Penal para el Distrito Federal, 2002.

¹⁶ Chappell, D.; Di Martino, V., Violence at work, tercera edición, Ginebra. Organización Internacional del Trabajo, 2006, p. 20. Consultable en:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_publ_9221108406_en.pdf

¹⁷ Artículo 3. Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México.

¹⁸ Arquer, MI, Carga Mental de trabajo: Fatiga, INSHT, Madrid, 1997. Notas técnicas de prevención, p. 5. Visible en:
<https://www.insst.es/documents/94886/96076/carga+mental+de+trabajo/2fd91b55-f191-4779-be4f-2c893c2ffe37>

Centro de trabajo¹⁹

Lugar o lugares, tales como edificios, locales, instalaciones y áreas, donde se realicen actividades de explotación, aprovechamiento, producción, comercialización, transporte y almacenamiento o prestación de servicios, en los que laboren personas que estén sujetas a una relación de trabajo.

Conciliación de la vida laboral con la familiar²⁰

Participación equilibrada entre mujeres y hombres en la vida familiar y en el mercado de trabajo, conseguida a través de la reestructuración y reorganización de los sistemas, laboral, educativo y de recursos sociales, con el fin de introducir la igualdad de oportunidades en el empleo, variar los roles y estereotipos tradicionales, y cubrir las necesidades de atención y cuidado a personas dependientes.

Condiciones de seguridad, higiene y salud²¹

Aquellas que buscan el bienestar social, mental y físico de las y los trabajadores, es decir de toda la persona desde una visión integral. Para garantizar un trabajo seguro debe tomarse en cuenta la relación entre el lugar de trabajo, el entorno fuera del lugar de trabajo y debe tener como objeto evitar los daños a la salud.

Condiciones Generales de Trabajo²²

Conjunto de obligaciones y derechos que se imponen recíprocamente, trabajadores y patrones en virtud de sus relaciones de trabajo.

Derechos humanos²³

Prerrogativas fundamentadas en la dignidad de las personas, las cuales están reconocidas en la normatividad local e internacional.

Dignidad²⁴

Principio jurídico transversal a todo ordenamiento y derecho humano que resulta ser la base para el ejercicio y disfrute de los demás derechos, así como para el desarrollo integral de la persona. En su significado esencial es un interés que toda persona posee por el hecho de serlo; en consecuencia, se prohíbe que la misma sea sujeta de actos que atenten contra su esencia, como las humillaciones o cosificaciones.

¹⁹ Artículo 3, fracción IV. Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo.

²⁰ Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (núm. 156). Organización Internacional del Trabajo, 1981.

²¹ Guía Básica de Salud y Seguridad en el Trabajo. Para Organizaciones Sindicales, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, agosto 2012, p. 41, consultable en: <https://higieneysseguridadlaboralcvs.files.wordpress.com/2013/05/guc3ada-bc3a1sica-de-salud-y-seguridad-en-el-trabajo-para-organizaciones-sindicales.pdf>

²² Santos Azuela, Héctor, La flexibilización y las condiciones generales de trabajo, artículo publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, concepto señalado en el capítulo I, visible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3580/4307>

²³ Artículo 3, fracción X. Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México.

²⁴ Primera Sala, "Dignidad humana. No constituye una jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética. Jurisprudencia 1ª/j.37/2016 en materia constitucional, en semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 33, tomo II, agosto de 2016, p. 633.

Discriminación²⁵

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

Discriminación laboral²⁶

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos laborales; también cuando los patrones o sus representantes se niegan a aceptar a personas trabajadoras por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio.

Entorpecimiento laboral²⁷

Toda acción tendiente a obstaculizar el cumplimiento de la labor o hacerla más gravosa o retardarla con perjuicio para la persona trabajadora o empelada. Constituyen este tipo de acciones, entre otras, la privación, ocultación o inutilización de los insumos, documentos o instrumentos para la labor, la destrucción o pérdida de información, el ocultamiento de correspondencia o mensajes electrónicos.

Estabilidad en el empleo²⁸

Es la seguridad jurídica de la persona trabajadora para permanecer en sus funciones en tanto subsiste la materia de trabajo y a percibir los beneficios consecuentes. Para las personas servidoras públicas se conoce como inamovilidad en el empleo, esto es, la persona funcionaria tiene derecho a permanecer indefinidamente en su cargo, salvo que incurra en alguna causal atribuible a su conducta y que permita el cese, previa comprobación de esta conducta.

²⁵ Artículo 5. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México.

²⁶ Artículo 133, fracción I. Ley Federal del Trabajo.

²⁷ Diazgranados Quimbaya, Luis Adolfo, El acoso laboral: análisis conceptual y comparado. Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2014. Colección Jus laboral, número 1, p. 32. Visible en: <https://books.google.com.mx/books?id=MgT2DwAAQBAJ&pg=PA33&dq=inequidad+laboral&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjpsZzGkYz0AhWjlzQIHVVqCEEQuwV6BAgHEAc#v=onepage&q=inequidad%20laboral&f=false>

²⁸ Dávalos Morales, José, Tópicos laborales. Derecho individual, colectivo y procesal. Trabajos específicos. Seguridad Social. Perspectivas, 4ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 97.

Factores de riesgo psicosocial²⁹

Aquellos que pueden provocar trastornos de ansiedad, no orgánicos del ciclo sueño-vigilia y de estrés grave y de adaptación, derivado de la naturaleza de las funciones del puesto de trabajo, el tipo de jornada de trabajo y la exposición a acontecimientos traumáticos severos o a actos de violencia laboral a una persona trabajadora, por el trabajo desarrollado.

Hostigamiento laboral³⁰

Ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas. El hostigamiento laboral (también conocido por su anglicismo *mobbing*) es un comportamiento negativo entre superiores e inferiores jerárquicos de una organización laboral, a causa del cual la persona afectada es sometida a acoso y ataques sistemáticos durante mucho tiempo y de manera continuada -de modo directo o indirecto- por parte de una o más personas. Alude a la violencia psíquica y, con regularidad, el objetivo es anular totalmente a su víctima.

Hostigamiento sexual³¹

Ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales y no verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

Igualdad³²

El reconocimiento a toda persona o grupo, sin discriminación, como titular de libertades y derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados y otros instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, en la Constitución Política de la Ciudad de México y demás legislación aplicable.

Igualdad sustantiva³³

Acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Inequidad laboral³⁴

Tipo de acoso laboral que se da cuando la persona empleadora o superiora jerárquica no es equitativa en la asignación de funciones y menosprecia el trabajo de las personas que se encuentran a su cargo.

²⁹ Numeral 4.7. Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo- Identificación, análisis y prevención.

³⁰ Artículo 3º Bis, inciso a). Ley Federal del Trabajo.

³¹ Artículo 13, párrafo primero. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

³² Artículo 4º, fracción XIV. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.

³³ Artículo 5º, fracción IV. Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México.

³⁴ Diazgranados Quimbaya, Luis Adolfo, El acoso laboral: análisis conceptual y comparado. Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2014. Colección Jus laboral, número 1, p. 33.

Jornada de Trabajo³⁵

Tiempo que cada persona trabajadora dedica a la ejecución del trabajo por el cual ha sido contratada. Se contabiliza por el número de horas en las que la persona desarrolla su actividad laboral, en principio en el día o jornada laboral, si bien, por extensión, también repercute en el cómputo de la semana laboral, mes laboral y el año laboral.

Maltrato laboral³⁶

Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual, los bienes de quien se desempeñe persona trabajadora o empleada; también, toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre o todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo o tipo laboral.

Misoginia³⁷

Conductas de odio hacia la mujer que se manifiesta en actos violentos y crueles contra ella por el hecho de serlo.

Persecución laboral³⁸

Conductas reiterativas o de evidente arbitrariedad que tienen el propósito de incitar la renuncia de una persona trabajadora, mediante la descalificación, la carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario que puedan producir la desmotivación laboral.

Remuneración³⁹

Comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por la persona empleadora, directa o indirectamente, a la persona trabajadora, en concepto del empleo de esta última.

Segregación Ocupacional⁴⁰

Forma de desigualdad que incluye estratificación social en cuanto al poder, las cualificaciones y las ganancias; es decir, es la asignación de las tareas laborales estereotipadas. Esta diferenciación impide a las personas desarrollarse laboral o profesionalmente en actividades no atribuibles a su sexo/género.

Esta forma de desigualdad que afecta principalmente a las mujeres puede ser horizontal; es decir cuando los trabajos “para hombres” están ocupados por ellos

³⁵ Artículos 58 al 68. Ley Federal del Trabajo.

³⁶ Protocolo de Actuación frente a casos de violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual dirigido a las empresas de la República Mexicana, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2019, p. 6.

³⁷ Artículo 5, fracción XI. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

³⁸ Diazgranados Quimbaya, Luis Adolfo, El acoso laboral: análisis conceptual y comparado. Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2014. Colección Jus laboral, número 1, p. 18.

³⁹ Artículo 1. Convenio número 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor de la Organización Internacional del Trabajo, 1951.

⁴⁰ Glosario para la igualdad, consultable en <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/segregacion-ocupacional>.

(minería, construcción, servicios financieros, entre otros) y los trabajos “para mujeres”, están ocupados por ellas (servicios comunales y sociales, secretariales, servicios educativos, de salud y asistencia social, entre otros).

También existe la segregación vertical, cuando hombres y mujeres tienden a ocupar categorías diferentes dentro de un mismo trabajo (cargos de dirección, coordinación de áreas, altos mandos y subordinados), donde ellos ocupan, por lo general, jerarquías más altas y con mejores salarios.

Seguridad Social^{41 42}

Protección que una sociedad proporciona a las personas y los hogares “para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”. Se trata de un derecho humano fundamental y un instrumento para la esencial para la cohesión social.

Servicio público⁴³

Actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro– la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Servidores Públicos (personas servidoras públicas)⁴⁴

Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Trabajo decente⁴⁵

Es la oportunidad de acceder a un empleo productivo, que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo, la protección social y la libertad para que las personas expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para mujeres y hombres.

⁴¹ OIT, “Hechos concretos sobre Seguridad Social”, disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

⁴² Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, informe del Comité de Seguridad Social, resoluciones y conclusiones relativas a la seguridad social.

⁴³ Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo, Serie de grandes temas constitucionales, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2016, p. 227.

⁴⁴ Artículo 3, fracción XXV. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Y, artículo 3, fracción XXIII. Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

⁴⁵ Organización Internacional del Trabajo, Trabajo Decente, consultable en <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

Violencia y acoso en el mundo del trabajo⁴⁶

Conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico en el ámbito laboral, e incluye la violencia y el acoso laboral por razón de género.

Violencia contra la mujer⁴⁷

Cualquier acción o conducta basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Violencia de género⁴⁸

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 Económica⁴⁹

Toda acción u omisión que afecta la economía de la mujer, a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, en la restricción, limitación y/o negación injustificada para obtener recursos económicos, percepción de un salario menor por igual trabajo, explotación laboral, exigencia de exámenes de no gravidez, así como la discriminación para la promoción laboral.

Violencia Institucional⁵⁰

Modalidad de violencia ejercida contra las mujeres que se traduce en acciones u omisiones perpetradas por personas servidoras públicas, cuyo fin es obstaculizar, impedir o retardar el goce o ejercicio de derechos humanos, y la aplicación a su favor de políticas públicas erogadas con el fin de combatir la violencia.

Violencia laboral⁵¹

Es la que se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consiste en un acto o una

⁴⁶ Artículo 1°. Convenio número 190, sobre la violencia y el acoso de la Organización Internacional del Trabajo, 2019.

⁴⁷ Artículo 1. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

⁴⁸ Preguntas frecuentes: Tipos de violencia contra las mujeres y las niñas, ONU Mujeres.

⁴⁹ Artículo 6°, fracción IV. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

⁵⁰ Artículo 7, fracción VII. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

⁵¹ Artículo 10. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad.

Violencia Psicoemocional⁵²

Toda acción u omisión dirigida a desvalorar, intimidar o controlar sus acciones, comportamientos y decisiones, consistente en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, insultos, amenazas, celotipia, desdén, indiferencia, descuido reiterado, chantaje, humillaciones, comparaciones destructivas, abandono o actitudes devaluatorias, o cualquier otra, que provoque en quien la recibe alteración autocognitiva y autovalorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de su estructura psíquica.

Violencia Sexual⁵³

Toda acción u omisión que amenaza, pone en riesgo o lesiona la libertad, seguridad, integridad y desarrollo psicosexual de la mujer, como miradas o palabras lascivas, hostigamiento, prácticas sexuales no voluntarias, acoso, violación, explotación sexual comercial, trata de personas para la explotación sexual o el uso denigrante de la imagen de la mujer.

III. EL DERECHO DE TODA PERSONA A UN AMBIENTE LABORAL LIBRE DE VIOLENCIA Y ACOSO⁵⁴

IV.1 Trabajo digno y decente

22. De acuerdo al concepto definido por la OIT y al que se ha adherido México, trabajo decente es aquel que se lleva a cabo de manera productiva por las mujeres y los hombres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

23. Lo anterior supone que, todas las personas trabajadoras tengan oportunidades para realizar una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar del trabajo y protección social para ellas, ellos y sus familias, que garantice la igualdad de oportunidades y de trato.

24. Este trabajo decente incluye el respeto pleno a la dignidad humana de la persona trabajadora, en el que no exista discriminación por ningún motivo y se generen ambientes libres de violencia.

25. También, la ONU señaló dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el Objetivo 8, que su finalidad es “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos”.

⁵² Artículo 6º, fracción I. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁵³ Artículo 6º, fracción V. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

⁵⁴ Para efectos de la presente Recomendación General de conformidad con el marco conceptual establecido por la OIT se hablará de acoso entendiéndose como sinónimo acoso y hostigamiento en el ámbito laboral.

26. Bajo estos criterios el gobierno local, a través de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) diseñó el Programa Trabajo Decente para la Ciudad de México, describiendo a éste como un trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, se generan ingresos adecuados con seguridad social apropiada. Según el documento, significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que éste se convierte en un medio de pleno acceso a las oportunidades para la obtención de ingresos dignos.

27. Adicionalmente, en el programa mencionado, se estipula que el trabajo decente incluye el respeto pleno a la dignidad humana de la persona trabajadora; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil, así como, un ambiente libre de violencia.

28. Razón que nos parece suficiente y estratégica para que este estándar de empleo no solo permee en los ámbitos privado o social, sino principalmente, debe fomentarse, establecerse y respetarse desde la administración pública.

29. La violencia constituye una de las principales fuentes de inequidad, discriminación, estigma y conflicto en el ambiente de trabajo⁵⁵. Las consecuencias de ésta trascienden al plano individual, organizacional y social, por lo que su abordaje configura un tema central desde la perspectiva de los derechos humanos.

30. La Organización Mundial de la Salud ha señalado que, la violencia “es el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte”⁵⁶.

31. En este análisis de la violencia, no podemos dejar de contextualizar que ya en algún momento el filósofo, historiador, sociólogo y psicólogo francés, Michel Foucault, analista de las relaciones de poder, señalaba que ésta es un medio de quienes tienen más poder en la sociedad, sobre quienes no lo tienen; es un recurso de dominación social que se dirige a los cuerpos y a las voluntades de las personas con el fin de lograr su control y mantener el orden establecido. En este sentido, la violencia representa, en palabras de Foucault, un medio indispensable para asegurar que cada quien se quede en su lugar y de esta forma el orden y la hegemonía se preserven. Quedarse en su lugar representa la conservación de las relaciones de poder establecidas por quienes detentan ese poder⁵⁷.

32. Bajo esa tesitura, la violencia que se presenta en el ámbito laboral, y que de manera general se denomina violencia laboral, así como sus manifestaciones relativas al hostigamiento y acoso laboral o sexual, deben ser vistas como conductas orientadas a controlar y mantener un orden de cosas que no refiere a la estructura

⁵⁵ Chappell, D. y Di Martino, V., *Violence at work*, Organización Internacional del Trabajo, 1998, p. V.

⁵⁶ Organización Mundial de la Salud, ver <http://www.who.int/topics/violence/es/>

⁵⁷ Foucault, M. (1997). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México. DF: Siglo XXI.

de jerarquía formal que permea en todo centro de trabajo, que es legal y legítimo; por el contrario responde a la necesidad de someter, humillar u oprimir a las personas, con formas ilegítimas, ilegales o atentatorias de los derechos humanos de todas las personas que ahí conviven con fines laborales. En ese sentido, la violencia laboral, el hostigamiento y acoso sexual son formas de violencia que deben ser eliminadas de las relaciones cotidianas que se dan en el ámbito del trabajo.

33. El Convenio número 190 sobre la violencia y el acoso de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 190 de la OIT) y la Recomendación número 206 (Recomendación 206) que lo acompaña, que fueron adoptados en junio de 2019 en la Conferencia del Centenario de la OIT, son dos instrumentos que han marcado la pauta de la comunidad internacional, para decir claramente que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo no deben tolerarse y tienen que acabar.

34. Los dos instrumentos señalados, son las primeras normas internacionales del trabajo que proporcionan un marco común para prevenir, atender y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género.

35. Cabe destacar que el Convenio 190 de la OIT incluyó por primera vez en el ámbito normativo internacional, el reconocimiento específico del derecho de toda persona a un mundo de trabajo libre de violencia y acoso, y establece la obligación de respetar, promover, y asegurar el disfrute de dicho derecho⁵⁸.

36. En estos esfuerzos, México ya había dado unos pasos adelante, pues en los últimos cuatro años se han dado cambios importantes frente a ciertas conductas que pueden configurarse como violencia laboral.

37. En mayo de 2019, se aprobó una reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) que, entre otros asuntos, incorporó la obligación de los centros de trabajo de contar con un protocolo para atender casos de hostigamiento o acoso sexual.

38. Cinco meses después (en octubre de 2019), entró en vigor la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención, que obliga a los centros de trabajo públicos, privados o sociales del país, a que atiendan los factores de riesgo psicosocial que afectan a las y los trabajadores, entre los que se encuentra la violencia laboral e institucional.

39. El 15 de marzo de 2022, el Senado mexicano ratificó el Convenio 190 de la OIT, con lo cual sus disposiciones se convertirán en obligatorias para los entes laborales públicos, privados y sociales en nuestro país en cuanto entre en vigor, esto será el 06 de julio de 2023.

⁵⁸ Artículo 4, numeral 1. Convenio 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso.

40. Contar con un instrumento internacional de este calibre, no solo viene a reforzar los estándares de derechos humanos, sino también a robustecer lo que ya se ha dicho en las recomendaciones que este organismo autónomo ha emitido, en el sentido de que es necesario nombrar las violencias, para lo cual es prioritario que se tengan articulados mecanismos de participación, denuncia y protección en caso de cualquier muestra de discriminación, acoso u hostigamiento laboral o sexual, en el que imperen los principios de credibilidad, discreción y confidencialidad, en los ámbitos público, privado y social.

41. Ahora bien, es importante mencionar que la violencia por razón de género puede expresarse a través de conductas de acoso u hostigamiento laboral y/o sexual, dependiendo la calidad de las personas que participan y naturaleza de la conducta, correspondientemente.

42. La conjugación de un acto de violencia por razón de género tiene un punto de partida crucial de análisis, que es el identificar la esfera en que ocurre la conducta, es decir el espacio en el que ocurre (físico o digital) y que es entendida como la modalidad de la violencia.}

43. Además, en la Ciudad de México, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, señala que violencia laboral es la que se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consiste en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad⁵⁹.

44. Específicamente la ley reconoce el espacio laboral como un ámbito público en el que pueden verificarse y ejercerse distintos tipos de violencia contra las mujeres, por ejemplo: física, psicoemocional, sexual, entre otras.

45. La misma legislación, establece que por violencia sexual⁶⁰ debe entenderse toda acción u omisión que amenaza, pone en riesgo o lesiona la libertad, seguridad, integridad y desarrollo psicosexual de la mujer, como miradas o palabras lascivas, hostigamiento, prácticas sexuales no voluntarias, acoso, violación, explotación sexual comercial, trata de personas para la explotación sexual o el uso denigrante de la imagen de la mujer.

46. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará", establece que la violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

⁵⁹ Artículo 10. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁶⁰ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, artículo 6º fracción V.

47. También, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, ha reconocido que el derecho al trabajo de toda persona, supone el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados parte deben garantizar en su normativa, entre otros aspectos, las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo⁶¹, implícito en ello se encuentra una ambiente laboral libre de violencia y acoso.

48. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho énfasis en que los Estados deben adoptar medidas específicas que permitan revertir la situación de pobreza y marginación estructural que son causa que se suma a la discriminación que sufren las mujeres por razón de género en el ejercicio de sus derechos laborales y sindicales. Y que estas medidas deben incluir una protección adecuada a la estabilidad laboral, el combate a la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, la atención adecuada de la salud, y las condiciones para mantener a su familia, para que de esta forma gocen de condiciones adecuadas para defender sus derechos laborales a través de la acción colectiva⁶².

49. Resalta el hecho de que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General número 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, adoptada el 27 de abril de 2016, confirmó que todas las personas trabajadoras deben estar protegidas contra el acoso físico y psicológico, incluido el acoso sexual.

50. Haciendo énfasis en que la legislación, como las leyes contra la discriminación, el código penal y la legislación laboral, deben definir ampliamente el acoso, haciendo referencia explícita al acoso sexual y a otras formas de acoso.

51. Además, la Observación anterior determina que, la política nacional que se aplique al lugar de trabajo, tanto en el sector público como en el privado, debe incluir al menos los siguientes elementos:

- una referencia explícita al acoso practicado por y contra cualquier persona trabajadora;
- la prohibición de determinados actos que constituyen acoso, incluido el acoso sexual; la identificación de los deberes específicos de las personas empleadoras, directivas, supervisoras y trabajadoras para prevenir y, cuando proceda, resolver y reparar los casos de acoso;
- el acceso a la justicia para las víctimas, entre otras cosas, mediante asistencia jurídica gratuita;
- la formación obligatoria para todo el personal;
- la protección de las víctimas, incluida la designación de personas encargadas de prestarles ayuda, así como mecanismos de denuncia y de reparación;
- la prohibición expresa de represalias;

⁶¹ Artículo 7. Protocolo de San Salvador.

⁶² Párrafo 187. Opinión Consultiva 27/2021 sobre el Derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos con perspectiva de género.

- los procedimientos para notificar y comunicar las denuncias de acoso sexual a una autoridad pública central y su resolución;
- la instauración de una política específica para el lugar de trabajo, claramente visible, elaborada mediante consultas con las personas trabajadoras, empleadoras y las organizaciones que les representan, así como otras partes interesadas como las organizaciones de la sociedad civil.

52. También, desde la reforma de noviembre de 2012 a la LFT las figuras de hostigamiento y acoso sexual están incorporadas, al igual que desde el 2007 en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a su homóloga de la Ciudad de México, y como delito, el acoso sexual es tipificado y sancionado en el artículo 179 del Código Penal para el Distrito Federal. Razón por la cual estas conductas, indistintamente, pueden ser denunciadas por las vías laboral, administrativa y penal, sin que la interposición de una excluya a otra.

53. A nivel administrativo, en la Ciudad de México, desde 2012 existe un Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción al Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal⁶³. Por su parte, la Secretaría de Seguridad Ciudadana creó la Unidad Especializada de Género, que atiende los casos de violencia de las mujeres policías⁶⁴. Asimismo, la Secretaría de Salud, emitió y puso en marcha su protocolo para la prevención, atención, sanción y erradicación del hostigamiento sexual y acoso sexual⁶⁵.

54. Este recorrido normativo da cuenta de que estas violencias en el ámbito laboral se nombran, reconocen y se encaminan esfuerzos para su prevención, atención y erradicación.

55. Dicho así, la violencia en el ámbito laboral es una preocupación latente, que se enmarca en un cuestionamiento más amplio respecto a la necesidad de construir culturas organizacionales democráticas, igualitarias, inclusivas y respetuosas de los derechos de las personas trabajadoras y en ello, este organismo autónomo de derechos humanos construye y abona.

56. El tema no es ajeno y es claro que frente a diversos tipos de violencias en el ámbito laboral hay una serie de violaciones de derechos humanos; producto de ello, de 1995 a 2022 se han emitido 14 recomendaciones y un informe temático referentes a tan preocupante problemática, y la Quinta Visitaduría General en once años ha recibido 3,260 quejas al respecto.

57. No obstante, del análisis de 149 expedientes en trámite y los casos documentados por esta Comisión, se ha identificado que la normatividad aún está lejana de garantizar un mundo laboral libre de violencia y acoso; que los mecanismos de prevención, atención, sanción y erradicación de este fenómeno en el ámbito

⁶³ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de marzo de 2012.

⁶⁴ Creación que fue determinada en el punto 10 del Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta de Violencia Contra las Mujeres en la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 25 de noviembre de 2019.

⁶⁵ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de diciembre de 2021.

público aún son insuficientes; que hace falta una política institucional clara de cero tolerancia a estas violencias que permee también en los espacios laborales privados y sociales. Esa es la razón principal de este pronunciamiento.

III.1. EL DEBER REFORZADO DEL ESTADO DE PREVENIR, ATENDER Y ERRADICAR LA VIOLENCIA LABORAL Y POR RAZON DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO

58. En nuestra condición de servidoras y servidores públicos tenemos la tarea de promover el respeto a la dignidad de las personas, la igualdad en las diferencias y el desarrollo de los valores humanos y éticos en el ámbito laboral y, por ende, una mejor forma de convivencia, que se vea reflejada en el clima organizacional de cada institución pública, privada o social.

59. Como ya quedo anotado, el acoso laboral lesiona o menoscaba la dignidad humana en un contexto de relaciones de trabajo, tanto en empresas privadas, entes sociales como en instituciones públicas. Consiste en una amplia gama de actitudes y comportamientos claramente hostiles, agresivos, humillantes o discriminatorios hacia alguien que desempeña sus actividades laborales; ejercidos por jefes/as inmediatos/as, superiores jerárquicos, compañeras o compañeros de trabajo, y en ocasiones, hasta por personas subalternas de la oficina o dependencia.

60. Si bien, estas conductas se presentan en toda actividad laboral, especialistas⁶⁶ coinciden en señalar al ámbito del servicio público como uno de los más proclives a generar ambientes en los cuales la violencia laboral encuentra un espacio especialmente fértil.

61. De acuerdo a las respuestas emitidas en las solicitudes de colaboración de información solicitadas a las autoridades señaladas en los 149 expedientes en trámite, en ningún caso, las estructuras de capital humano (recursos humanos) del sector público local cuentan con un área de psicología; aunque en algunos, como el de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y la Secretaría de Salud se han establecido unidades de género para la atención del hostigamiento o acoso sexual en el espacio laboral; todas las dependencias, de conformidad con la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México, deben contar con unidades de género cuyo propósito debe ser la prevención y atención de esta violencia, aunque regularmente su existencia medianamente resuelve la problemática, pues el procedimiento de atención no existe, excepto para la violencia sexual en el sector laboral público.

⁶⁶ Di Martino, Vittorio y Chapell, Duncan, Violencia en el trabajo, 3ra edición, OIT, Ginebra, 2019. El primero, especialista en problemas de estrés y violencia en el trabajo; el segundo, ex presidente de la revista de salud mental de New South Wales, en Australia, y del Tribunal Arbitral de Commonwealth, en el Reino Unido. En el estudio se aborda como se presenta el fenómeno de la violencia laboral en el ámbito público y las áreas o profesiones más proclives a ello. También, este tema es abordado en el Diagnóstico de hostigamiento sexual y acoso sexual en la administración pública federal 2015-2018, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

62. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que, toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil⁶⁷, entre ello, se ha establecido que un ambiente laboral libre de violencia y discriminación constituye parte de este enunciado.

63. Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México además de disponer que toda persona que desempeña una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tiene derecho a un trabajo digno; también estipula que, debe existir una protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos, y el desarrollo de las labores productivas en un ambiente que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar⁶⁸, donde nuevamente se encuentra enmarcado el derecho de toda persona que trabaja, a un ambiente libre de violencia y discriminación.

64. De manera particular, la LFT ha establecido que se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana de la persona trabajadora; no existe discriminación de ningún tipo; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo⁶⁹.

65. Igualmente, la LFT al reconocer que el trabajo es un derecho y un deber social, ha señalado que no se pueden establecer condiciones que impliquen discriminación entre las personas trabajadoras y que es de interés social garantizar un ambiente laboral libre de discriminación y de violencia⁷⁰.

66. Entiéndase que, en términos de lo que señala el numeral 4.7 de la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, factores de riesgo psicosocial en el trabajo, identificación, análisis y prevención, los actos de violencia laboral o las relaciones negativas en el trabajo se consideran factores de riesgo psicosocial.

67. Bajo este contexto, el trabajo que se desarrolla en una institución o dependencia pública se entiende como un servicio público, en el cual el Estado tiene un deber activo y reforzado de garantizar el pleno disfrute de dicho trabajo libre de violencia y discriminación.

68. Posicionar la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia laboral y por razón de género en el marco de las violaciones a los derechos humanos laborales, representa un importante cambio conceptual en el mundo. Esta medida significa que las personas trabajadoras no están expuestas a la violencia de manera accidental o porque sus circunstancias particulares las pone en una situación de vulnerabilidad en el entorno laboral, sino que la violencia en el trabajo es el resultado

⁶⁷ Artículo 123, primer párrafo.

⁶⁸ Artículo 10, apartado A, numerales 3 y 4 inciso e).

⁶⁹ Artículo 2, párrafo segundo. Ley Federal del Trabajo.

⁷⁰ Ídem, artículo 3.

de una discriminación estructural muy arraigada, que el Estado tiene la obligación de abordar en virtud del principio de protección reforzada.

69. De modo que, el Estado tiene una obligación reforzada para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia laboral y por razones de género dentro de la administración pública pues su existencia no sólo impacta a las personas que trabajan ahí, sino que en su conjunto puede vulnerar el derecho a la buena administración pública en perjuicio de las personas que habitan y transitan por la Ciudad.

70. Lo anterior, ya que todas las personas tienen derecho a la buena administración pública lo que implica que las autoridades se rijan bajo los principios de generalidad, uniformidad, derecho a la información, calidad, trato digno y respetuoso, entre otros, (CITA: Artículo 90 CPEUM, 7 Constitución Local, Artículo 36 Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías) lo que requiere, necesariamente, contar con un servicio público libre de conductas que constituyan violencia laboral o en razón de género para garantizar los derechos al trabajo y a una vida libre de violencia para sus personas trabajadoras. En suma, el Estado tiene una obligación jurídica frente a las propias víctimas de la violencia, de sus personas trabajadoras en general y de la sociedad lo que exige la puesta en marcha de medidas administrativas e institucionales que garanticen la correcta conducción de la administración pública.

III.1.1. LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA LABORAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO

71. En virtud de la normatividad ya señalada, el gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de definir y prohibir la violencia y el acoso en el trabajo, tanto normativamente como en la práctica, es decir, adoptando medidas apropiadas para prevenirlos⁷¹.

72. La violencia como causa y consecuencia de discriminación en contra de personas o grupos de atención prioritaria obliga al Estado a adoptar medidas para prevenirla y posteriormente erradicarla,⁷² a efecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, con principal atención en las personas que “debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión maltrato, abuso violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales”.⁷³

⁷¹ Artículos 2 a, 4, 7 y 8. Convenio número 190, sobre la violencia y el acoso de la Organización Internacional del Trabajo, 2019.

⁷² SCJN, Primera Sala, “Derecho de las mujeres, niñas, niños y adolescentes a una vida libre de violencia. Los derechos a la igualdad y no discriminación, y a la integridad y dignidad personales, constituyen límites válidos a la aplicación de las normas de derecho consuetudinario o indígena”, tesis aislada 1ª. CCC/2018 (10ª.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, décima época, libro LXI, t. I, 7 de diciembre de 2018, p.298.

⁷³ Artículo 11, apartado A. Constitución Política de la Ciudad de México.

73. El derecho a una vida libre de violencia abre la posibilidad del efectivo ejercicio de los demás derechos humanos de las personas, en tanto que particularmente busca garantizar que las mujeres sean libres de toda forma de discriminación y violencia, ambas como manifestaciones de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres que impiden y anulan gravemente el goce de derechos en comparación con el otro género.⁷⁴

74. Como lo ha precisado la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, todos los derechos humanos susceptibles de ser vulnerados en casos de violencia contra las mujeres forman parte del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.⁷⁵

75. El derecho a vivir una vida libre de violencia establece deberes jurídicos relativos a la prevención de la violencia y la discriminación. Estos deberes están basados en los derechos fundamentales a la igualdad, a la no discriminación, a la vida y a la integridad personal, y son reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belém Do Pará” y aluden al deber de las autoridades de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar casos en los que se alegue violencia y/o discriminación.

76. Diversos organismos internacionales han dado cuenta de que las mujeres continúan enfrentando barreras para acceder a la igualdad de oportunidades de trabajo y condiciones de empleo, en particular, a igual remuneración que sus colegas hombres por un trabajo idéntico, y a un lugar de trabajo libre de acoso y violencia. Ante estas situaciones, las mujeres enfrentan serios obstáculos que les impiden tener un acceso oportuno y sin discriminación a la justicia y a una reparación y protección integral frente a estos actos. Por ello, de forma reiterada se ha hecho énfasis en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de medidas de protección integral hacia las mujeres a partir de un enfoque interseccional, teniendo en cuenta los contextos y condiciones que potencializan la violencia y la discriminación en su contra⁷⁶.

77. En el mismo sentido, el Convenio 190 de la OIT enmarca la violencia y el acoso por razón de género dentro del ámbito laboral bajo el entendido de que se trata de un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables o amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera

⁷⁴ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de noviembre de 2015, serie C, núm. 307, párr. 175; y Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párr. 120; y Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Belem do Pará, 9 de junio de 1994, artículo 5°.

⁷⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, A/HRC/35/30, 13 de junio de 2017, párr.39.

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Guía Práctica para la eliminación de la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*.

repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico.

78. En nuestro ordenamiento jurídico, resulta relevante señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional no contempla disposiciones al respecto. En ese sentido, de forma supletoria, la Ley Federal del Trabajo establece la obligación de implementar, en acuerdo con los trabajadores, un protocolo para prevenir la discriminación por razones de género y atención de casos de violencia y acoso u hostigamiento sexual. Asimismo, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento señalan la obligación de las autoridades de adoptar las medidas legales, administrativas y presupuestarias necesarias, es decir una política pública integral, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en particular dichas medidas deben garantizar la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida⁷⁷. En el mismo sentido, la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de Riesgo Psicosocial en el Trabajo-Identificación, Análisis y Prevención, señala que los centros de trabajo deben disponer de mecanismos seguros y confidenciales para la recepción de quejas por prácticas opuestas al entorno organizacional favorable y para denunciar actos de violencia laboral⁷⁸.

79. De igual forma otra medida de prevención que debe considerarse es la obligación de establecer mecanismos que se encuentra cristalizada en el ordenamiento jurídico de la Ciudad de México, en particular, en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y su Reglamento⁷⁹, en particular, el 30 de marzo de 2012, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (hoy Ciudad de México, el Acuerdo por el que se crea el *Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción al Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal*,⁸⁰ el cual tiene por objeto prevenir, atender y sancionar el acoso sexual al interior de la Administración Pública del Distrito Federal, a través de un mecanismo protocolizado para atender y sancionar los casos de acoso sexual⁸¹, mismo que es de aplicación obligatoria para todo el personal de la Administración Pública del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

80. El Protocolo señala como objetivos específicos que, a través de su instrumentación, las instituciones obligadas a su observancia, deberán contar con medidas específicas para prevenir el acoso sexual al interior de sus corporaciones o centros de trabajo a través de un mecanismo protocolizado para tender y sancionar

⁷⁷ Artículo 2° y 3°. Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Artículos 1,3,4 y 5 de su Reglamento.

⁷⁸ Artículo 8° Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de Riesgo Psicosocial en el Trabajo-Identificación, Análisis y Prevención.

⁷⁹ Artículos 2 y 11 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y su Reglamento

⁸⁰ Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción al Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal, 2012. Disponible en: http://aldf.gob.mx/archivo-PROTOCOLO_PREV_ACOSO.pdf

⁸¹ Artículo 2.1.1 Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal.

los casos de acoso sexual. Asimismo, deberán promover una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia.

81. Uno de los principios rectores de la política pública establecido en el Protocolo, es la obligación de las autoridades de la administración pública de la Ciudad de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres trabajadoras; es decir, la obligación de realizar un conjunto de acciones jurídicas para hacer efectiva la exigibilidad de sus derechos en los ámbitos civil, familiar, penal, entre otros, lo que implica la instrumentación de medidas de protección, así como el acompañamiento, la representación jurídica y, en su caso, la reparación del daño, acciones que deben realizarse por personal especializado en la materia⁸² y que las víctimas deben contar con asesoría y acompañamientos adecuados para que recibieran atención integral sobre los derechos que les asisten.

82. En razón de lo anterior, toda vez que la violencia y el acoso no ocurren de una forma uniforme en todos los ámbitos laborales, las medidas de prevención deben incluir la identificación de los sectores u ocupaciones y de las modalidades de trabajo en los que las personas trabajadoras están más expuestas a la violencia y al acoso, así como la protección a dichas personas. Como pueden ser quienes trabajan en horarios nocturnos, el trabajo que se desarrolla de manera aislada, el trabajo en los sectores de la salud, seguridad o educación, los servicios sociales y los de emergencia, el transporte, entre otros.

83. Es importante que las medidas de prevención que se implementen se realicen en consulta con las organizaciones y agrupaciones de las y los trabajadores (sindicatos, gremios, confederaciones, entre otros), tal como lo sugiere el Convenio 190 de la OIT.

84. También es de señalarse que las responsabilidades de los entes empleadores en lo que respecta a la prevención de la violencia y el acoso, así como la protección frente a los mismos, implica que se adopte un marco normativo adecuado que exija a las partes patronales de los sectores público, privado y social tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el trabajo.

85. Dichas medidas deben ser razonables y viables e incluyen, entre otras:

- a) Una política de cero tolerancia a dichas conductas, adoptada y aplicada en consulta con las y los trabajadores y sus representantes, que establezca programas de prevención, que prevea que la información proporcionada garantice la credibilidad de la persona que lo narra, información sobre los procedimientos de presentación de quejas, establecer el derecho a la privacidad e incluir medidas de protección frente a la victimización o represalias.

⁸² Artículo 2.2 Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal.

b) Un sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo que tengan en cuenta la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados.

c) La identificación de los peligros y la evaluación de los riesgos de violencia y acoso, con la participación de las personas trabajadoras y sus representantes, así como la adopción de medidas para prevenir y controlar dichos peligros o riesgos; para tal efecto, se debe tomar en cuenta los factores particulares que aumentan las probabilidades de violencia y acoso.

d) Información y capacitación, en particular acerca de los riesgos de violencia y acoso, las medidas de prevención y protección correspondientes, los derechos y responsabilidades de las y los trabajadores, así como otras personas involucradas.

III.1.2. LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA LABORAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO

86. Dar respuesta y atención a las situaciones de violencia y acoso, es un tema prioritario. Para ello, se debe asegurar el control de la aplicación efectiva y vías de recurso y reparación eficaces para responder a los casos de violencia y acoso una vez que han ocurrido, y para evitar que ocurran de nuevo.

87. El Convenio 190 de la OIT prevé que los Estados deben hacer un seguimiento e instrumentar la aplicación de la legislación, garantizando un fácil acceso a mecanismos y procedimientos de queja, así como de solución de conflictos que sean seguros, equitativos y eficaces.

88. Para brindar una atención diligente y oportuna en la presentación de una queja por motivos de violencia o acoso laboral y sexual, es necesario que se prevea un sistema de investigación adecuado, que se implementen medidas de protección que garanticen a quien ha vivido la violencia o acoso su seguridad e integridad física y emocional, así como a testigos o informantes de dichas conductas.

89. Para complementar lo anterior, se debe asegurar el derecho de las personas a la privacidad y confidencialidad, y velar que estos requisitos no se utilicen de manera indebida. Acompañado de lo anterior, hay que garantizar la credibilidad a la narración de los hechos de la persona que ha sufrido la o las agresiones, así como buscar que la carga de la prueba sea para la persona responsable de las conductas y/o agresora.

90. Es menester señalar que, la solución de conflictos en ningún momento significa la conciliación entre las partes, pues de sobra se sabe que en una situación en la que existe un desequilibrio de poder la avenencia no es un método que genere igualdad entre las partes involucradas, pero si hay mecanismos de solución por la vía institucional que se pueden implementar.

91. Aunado a ello, las víctimas de violencia y acoso por razón de género deben tener acceso a mecanismos de presentación de quejas y solución de conflictos, asistencia,

servicios y vías de impugnación o recurso, así como de reparación del daño que tengan en cuenta las consideraciones de género y los enfoques diferencial, especializado e interseccional, que sean seguros y eficaces, conforme a los estándares que establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV), así como la propia de la Ciudad de México, la Ley General de Víctimas (LGV) y la Ley de Víctimas para la Ciudad de México (LVCM); atendiendo también lo que ha recomendado este organismo autónomo, así como la serie de implicaciones que tiene según lo ha desarrollado en diversas sentencias la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano en problemáticas que abordan las diversas violencias contra las mujeres.

92. Debido a las barreras sociales e institucionales que enfrentan, las mujeres necesitan servicios especializados, desde asistencia jurídica hasta instancias especializadas que sean adecuadas para obtener información y en su caso, para acceder a la justicia.

93. Independientemente del mecanismo o instancia que se determine para dar atención a los casos que se presenten, es relevante que la o las personas encargadas de brindar apoyo, acompañamiento y asesoría, cuenten con formación especializada, que se garantice una tramitación diligente y eficiente de los casos; se cuente con asistencia y asesoramiento jurídicos, con acompañamiento terapéutico y en su caso, con apoyo social a las víctimas, a efecto de que se permita dar una atención integral y especializada, con perspectiva de género e interseccional, además del estricto apego y respeto a los derechos humanos de las mujeres.

94. Para la reparación, más allá de contemplar recursos económicos, se debe buscar la estabilidad en el empleo de la víctima, su continuidad en el mismo en condiciones seguras, en su caso, su readmisión en el centro de trabajo, una indemnización apropiada por los daños resultantes, la implementación de medidas de protección, así como el pago de honorarios de asistencia jurídica o psicológica, entre otros gastos derivados como consecuencia de la violencia o acoso, de acuerdo con los criterios de la LGV y la LVCM, para que realmente sea integral, transformadora, plena y efectiva. Que considere las afectaciones en todas las esferas de la vida de las personas que han sufrido los hechos victimizantes.

95. También se debe prever que se cuente con servicios de asesoramiento e información accesible, un servicio de emergencias 24 horas, atención a crisis y tratamientos médicos, así como acompañamiento policial si fuera necesario.

96. Ya numerosas recomendaciones, observaciones y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dirigidas al Estado mexicano, han señalado la garantía de la debida diligencia en casos de violencia (particularmente contra las mujeres), por lo que en los casos de violencia y acoso laboral o sexual no sería la excepción.

97. Atender los casos de violencia y acoso son una obligación del Estado, pero cuando se trata de estas conductas en el servicio público existe un deber reforzado

como ya se ha dicho, por ello se recuerda que la aplicación efectiva y diligente es muestra de un Estado que respeta los derechos humanos, la dignidad de las personas y que no tolera la impunidad de este fenómeno.

98. También, debe contarse con un registro estadístico público de los casos que se atienden y la forma en que se solucionan, que brinden certeza y seguridad jurídica a quienes denunciaron, pero que también proporcionen la posibilidad de evaluar las mejoras en la atención, así como anunciar los casos de éxito.

III.1.3. LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA LABORAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO

99. La violencia laboral en cualquiera de sus formas puede considerarse como poco denunciada por distintas circunstancias que han quedado documentadas en los 149 expedientes en trámite. Ya sea por el desconocimiento o el nulo reconocimiento de que las conductas forman parte de un tipo de acoso laboral, de acuerdo a lo documentado se normalizan dichas acciones. Por otro lado, no se cuenta con los mecanismos eficientes, lo cual genera desconfianza y a su vez impunidad.

100. En ese sentido, la violencia laboral y por razón de género hay que conocerla, entender su desarrollo, difundir sus riesgos y daños, así como concientizar a toda persona trabajadora para prevenirla y evitarla.

101. De tal suerte que, la orientación, la formación y la sensibilización son esenciales para asegurar la prevención y eliminación de la violencia y el acoso en los centros de trabajo. Para ello, se requiere que en los ámbitos público, privado y social se aborden las políticas públicas acordes a la normatividad vigente para la erradicación de estas violencias, enfatizando sus ejes en la perspectiva de género y la interseccionalidad.

102. Lo anterior incluye, bajo un enfoque integral, aquellas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación.

103. Es necesario que, desde el ámbito público para las y los servidores públicos, pero también de manera ejemplar hacia el exterior, se implementen campañas públicas destinadas a fomentar lugares de trabajo seguros, salubres y armoniosos, así como hacer hincapié en que la violencia y el acoso son inaceptables.

104. A mayor atención de esta problemática, habrá menor impunidad, y un modelo claro de que las conductas no pueden ni deben repetirse, con ello se irá erradicando la violencia laboral y por razón de género.

105. Lo señalado en los tres numerales que anteceden, es el deber ser de un derecho reforzado a un ambiente laboral libre de violencia y discriminación, con cada una de las obligaciones intrínsecas, sin embargo, como más adelante se señalará en los antecedentes y hallazgos, del análisis de los expedientes registrados en la temática y los que se tienen en trámite, esta Comisión hace el señalamiento de que

hace falta un enfoque integral del fenómeno que brinde respuestas efectivas a servidoras y servidores públicos frente a este tipo de conductas que se ejercen. Y que sirvan de ejemplo al exterior para su réplica e implementación.

106. Bajo esta óptica, el rol de este Organismo autónomo no es señalar las falencias, sino promover acciones y políticas públicas que permitan visibilizar, advertir y, de manera gradual, abatir la violencia laboral, incluida la sexual en el ámbito del trabajo.

IV. CARACTERIZACIÓN DE LA VIOLENCIA LABORAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO

IV.1 Violencia laboral y acoso

107. Se reitera que, el Convenio 190 de la OIT, establece que la violencia y acoso en el mundo del trabajo hace referencia a: “un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”⁸³.

108. Es de destacar que, el hecho de que el Convenio señalado haga referencia a “un conjunto” obedece a que la distinción entre lo que constituye violencia y lo que constriñe al acoso a menudo es imprecisa, ya que las conductas trascienden las categorías establecidas y pueden existir de manera independiente, interrelacionarse, acumularse o incrementar.

109. Asimismo, define que la violencia y el acoso por razón de género son aquellas conductas que van dirigidas contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual⁸⁴.

110. De tal suerte que, la legislación nacional y local, pueden definir la violencia y el acoso como un concepto único o como conceptos separados, o también se podrían señalar las prácticas y comportamientos específicos que constituyen violencia y acoso. Pero lo importante es que se contemple, prevenga, atienda y erradique el conjunto de comportamientos y prácticas que no se toleran y se brinde una protección contra las mismas.

111. Para ir identificando de manera más clara el fenómeno, es preciso señalar a las partes involucradas en esta problemática. De un lado, tenemos a la persona autora de la violencia o acoso laboral, que puede ser: una o un superior jerárquico o

⁸³ Artículo 1, numeral 1, inciso a)

⁸⁴ Artículo 1, numeral 1, inciso b)

inmediato superior, una o un servidor público del mismo nivel jerárquico o un subalterno/a. Del otro, la persona que vive la violencia laboral o el acoso, que es una o un servidor público o las/los jefes inmediatos superiores cuando el acoso provenga de sus subalternos.

112. Cabe decir que, el Convenio 190 de la OIT marcó un ámbito de protección amplio para con las personas que viven violencia o acoso laboral, estableciendo que las víctimas de estas acciones pueden ser personas trabajadoras asalariadas, personas que trabajan, independientemente de su situación contractual (en el caso de la Ciudad de México puede tratarse de personal al que se le paga por honorarios o asimilado a salarios, quienes se encuentran en nóminas especiales como la 1, 5 u 8, autogeneradas, voluntarias o cualesquiera otra denominación), así como las personas en formación, como prestadoras de servicio social, pasantes, aprendices, residentes, entre otras designaciones. Razones de fondo que generan un factor estructural y sistémico propicio para dicho acoso.

113. Hay que señalar que justo, a pesar de las diversas modalidades de contratación en que se encuentran las personas trabajadoras en la administración pública de la Ciudad de México, los derechos laborales reconocidos son para todas las personas que prestan sus servicios y por ende, los mecanismos de protección ante su vulneración, deben reconocer los factores de vulnerabilidad en que se sitúan quienes no cuentan con una base o empleo de confianza, ante la falta de estabilidad laboral o la poca certeza de la continuidad de sus contrataciones, así como el estado de necesidad del empleo.

114. También señala que se debe poner énfasis en las personas trabajadoras que fueron despedidas o cesadas de sus funciones, quienes están en busca de trabajo o postulantes a un cargo, puesto, comisión o empleo; quienes ejercen autoridad, las funciones o las responsabilidades de un ente empleador.

115. Se destaca que, hablamos en este instrumento de violencia y acoso en el mundo del trabajo, reconociendo la naturaleza diversa y cambiante de éste, por lo que existe un marco de tutela amplio, pues la prevención, atención y erradicación debe proporcionarse “durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo”⁸⁵.

116. Por el lugar de trabajo debemos entender el espacio físico donde se desarrolla, tanto público como privado. En los lugares donde se paga, donde se toma el descanso o ingieren los alimentos o en los que se utilizan instalaciones sanitarias, de aseo, vestuarios, dormitorios, guarda de herramientas o instrumentos de trabajo. El alojamiento proporcionado por la parte empleadora. También en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo, así como en los trayectos entre el domicilio y el lugar del trabajo. En el marco de las comunicaciones relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación.

⁸⁵ Artículo 3. Convenio número 190, sobre la violencia y el acoso de la Organización Internacional del Trabajo, 2019.

117. Con respecto a las conductas o acciones, se ha señalado que éstas pueden ser muy variadas, por ejemplo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), en el marco conceptual del *Protocolo de actuación frente a casos de violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual, dirigido a la empresas de la República Mexicana*, señala que, "...la violencia laboral está constituida por incidentes en los que el personal sufre abusos, amenazas o ataques en circunstancias relacionadas con su trabajo, que pongan en peligro –directa o indirectamente- su seguridad, su bienestar o su salud"⁸⁶.

118. Dentro de estas conductas, identifica tres características esenciales:

- Son acciones u omisiones sistemáticas y persistentes
- Está en juego un ejercicio desigual de poder formal o informal
- Tiene efectos devastadores a nivel físico y psicológico en las personas que la viven, además de que causan daños sociales y económicos para las instituciones.

119. Existen diversas maneras de acosar laboralmente y según su recurrencia se pueden agrupar en:

- Maltrato laboral
- Persecución laboral
- Discriminación laboral
- Entorpecimiento laboral
- Inequidad laboral
- Limitación de los canales de comunicación
- Desprotección laboral

120. Por otra parte, podrían identificarse como actos del acoso laboral:

- Amenazas de destitución o despido.
- Descalificación humillante de las propuestas u opiniones de trabajo profesional o técnica.
- La alusión a hechos pertenecientes a la intimidad de la persona que afecte su dignidad.
- La imposición de deberes ostensiblemente extraños a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el cumplimiento de la labor encomendada, asignándole objetivos o proyectos con plazos que se saben inalcanzables o imposibles de cumplir, salvo que se trate de una situación de emergencia o de urgencia o imprevisto debidamente justificable y demostrable.
- La exigencia injustificada de prestar servicios en horarios excesivos respecto a la jornada laboral legalmente establecida, los cambios sorpresivos del turno laboral y la exigencia reiterada de trabajar en días no laborables sin ningún fundamento ni que respondan a las necesidades de la dependencia, o en forma discriminatoria respecto a las demás servidoras o servidores públicos.

⁸⁶ Consultable en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo_28062017_FINAL.pdf, p. 12.

- El brusco cambio decidido unilateralmente del puesto de trabajo o de la labor contratada sin ningún fundamento ni que responda a la necesidad de la entidad.
- Quitarle áreas de responsabilidad clave, ofreciéndole a cambio tareas rutinarias, sin interés o incluso ningún trabajo que realizar.
- La negativa a proporcionar documentos e información absolutamente indispensables para el cumplimiento de la labor.
- Los actos de agresión física entendidos como cualquier tipo de contacto físico, aquellas amenazas físicas veladas, como levantar la mano, acercamiento de caras con gritos y/o gestos hoscos u otros, o cualquier tipo de acto que tenga como consecuencia una afectación física que no constituya delito.
- Las manifestaciones verbales con gritos, expresiones injuriosas o ultrajantes sobre la persona, comentarios hostiles y humillantes de descalificación con utilización o no de palabras soeces dentro del ámbito laboral cuando está sola o en presencia de otras personas.
- Las denuncias, instauración de procesos y sanciones administrativas y/o disciplinarias injustificadas o la amenaza de iniciar éstos.
- La negativa claramente injustificada a otorgar permisos, licencias por enfermedad, licencias ordinarias y vacaciones, cuando se dan las condiciones legales, reglamentarias o convencionales para pedirlo.
- Someter a la persona a una situación de aislamiento social, ignorándola o excluyéndola, hablando solo a una tercera persona presente, simulando su no existencia o su no presencia física en la oficina, o en las reuniones a las que asiste.

121. Finalmente, el Protocolo señalado afirma que, cuando el ambiente laboral se ve afectado por la presencia de conductas violentas se limita el desarrollo de las personas trabajadoras en su vida profesional y personal, además de que disminuye la productividad de la organización como consecuencia de la apatía y bajo desempeño laboral. Entre otras consecuencias a nivel personal, organizacional y para la sociedad que conlleva.

IV.2 Violencia laboral y acoso por razón de género

122. En materia de violencia de género la OIT ha manifestado que *la “...violencia en el mundo del trabajo es profundamente perjudicial para las mujeres y los hombres y entraña consecuencias inevitables para sus familias, así como para la sociedad y la comunidad. Se trata de una vulneración de los derechos humanos tanto como de un problema sanitario, educativo, jurídico y socioeconómico. Las mujeres suelen ser especialmente vulnerables a la violencia, ya sea debido a la naturaleza de sus empleos o a su situación en la sociedad...”*⁸⁷.

⁸⁷ "Detener la violencia en el trabajo" Intervención del Director General con ocasión del Día Internacional de la Mujer 2013 en la OIT. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_208047/lang--es/index.htm

123. Es importante reconocer que muchas de sus expresiones están basadas en dinámicas de las relaciones o roles sexo-genéricos, por lo que deben ser analizadas y planteadas como violencia de género. Esto es, vincular esta perspectiva de análisis con el campo de las relaciones de género, enfocándola como un medio de control que se dirige a preservar las construcciones socioculturales dominantes de lo masculino.

124. A este respecto se debe tener en cuenta que el concepto género, como categoría analítica remite a una forma de diferenciación social presente en todas las sociedades y cuyo punto de referencia es el sexo, por tanto, este concepto no se limita a la situación de las mujeres, sino que busca dar cuenta de las relaciones entre mujeres y hombres, generando un orden social que organiza las relaciones sociales y estructuras de poder que genera diferencias y oposiciones, impactando las condiciones y posiciones que detentan socialmente las personas a partir de su pertenencia sexual. Refiere, en sentido amplio, a las diferencias y relaciones construidas socialmente entre mujeres y hombres, así como al interior del grupo intragenérico, mismas que varían dependiendo del momento histórico, del lugar y del contexto.

125. El orden de género imperante implica no solo diferencias entre las mujeres y los hombres, sino una jerarquización de las personas a partir de su sexo o de lo que supuestamente pertenece a lo masculino, que derivan en desventajas, subordinación y discriminación en contra de las mujeres u otras personas a partir de lo que puede considerarse femenino o afeminado.

126. La violencia de género, en ese sentido, se expresa en mayor medida contra las mujeres. Esta violencia tiene una función central en la preservación del sistema patriarcal dominante, bajo el cual se han jerarquizado los géneros y se han estereotipado los roles, las identidades y las actitudes de las mujeres y los hombres. En esta jerarquía de las personas basada en su sexo, las mujeres se encuentran en una posición subordinada frente a los hombres, y la violencia constituye un medio de preservación de esa hegemonía.

127. De este modo, la violencia contra las mujeres es una expresión de relaciones de género desiguales, la cual tiene bases históricas, sociales y culturales complejas, por lo cual no se puede abordar desde la perspectiva de actos aislados y ocasionales, producto de decisiones personales, sino que se debe entender como un problema que se configura sobre relaciones desiguales de poder, y que se sostiene en prejuicios y estigmas históricos socialmente construidos, que tienen un efecto excluyente de menoscabo o anulación del reconocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas.

128. Debido a ese orden de género que busca ser preservado mediante la violencia, es que la frecuencia y gravedad de la violencia laboral, así como del acoso y el hostigamiento sexual contra las mujeres, en cualquier ámbito, particularmente en el laboral, resulta ampliamente mayor al que viven los hombres.

129. Lo anterior ha implicado observar los lugares de trabajo como espacios en los que se construye una cultura propia, a partir de la que se comunica a sus integrantes los principios, prácticas, valores y creencias permitidas, valoradas y compartidas; y también, se transmite todo aquello que no sería permitido ni en las relaciones formales ni en las informales.

130. Esta cultura propia y las dinámicas que se producen en los espacios laborales también se ven afectadas por las relaciones sociales, políticas y económicas que suceden en el contexto en el que la organización está inserta. Asimismo, la cultura organizacional se construye por las personas que la integran y estas poseen creencias que adquirieron en un proceso social más amplio.

131. Mujeres y hombres están expuestos a padecer las situaciones y conductas de violencia laboral y acoso, no obstante, no lo están en el mismo grado. En el caso de las mujeres, la desigual relación de poder existente que tienen respecto de los hombres en el conjunto de la sociedad, en el espacio laboral hace que la violencia no solo la vivan por parte de personas, que son sus superiores jerárquicos, sino también de manera generalizada por sus pares, subordinados, e incluso en ocasiones por personas externas al lugar de trabajo (usuarias/os, clientes o proveedoras de bienes o servicios).

132. Al hablar de violencia laboral por razón de género, nos encontramos además de las conductas señaladas, con otras en función del rol que se ha querido instaurar a las mujeres o a lo asociado como femenino: como solicitud de exámenes de no embarazo, discriminación salarial, segregación ocupacional, discriminación en el reclutamiento de personal, acoso laboral, hostigamiento y acoso sexual.

133. Adicionalmente a tomar en cuenta estas asimetrías o desigualdades de género, el Convenio 190 de la OIT y la Recomendación 206 nos recuerdan que frente a casos de violencia laboral y acoso en razón de género éstos deben atenderse desde un enfoque inclusivo, integrado y que tengan en consideración dichas situaciones de género.

134. El enfoque inclusivo hace referencia a un alcance amplio de la protección, sobre la base de que toda persona tiene derecho a ambientes y convivencias libres de violencia y acoso. También, tiene en cuenta que ciertas personas se ven afectadas desproporcionadamente por la violencia y el acoso, y que hay trabajadoras y trabajadores de diversos sectores, ocupaciones y modalidades de trabajo específicos que están más expuestas/os.

135. Para prevenir y eliminar la violencia y el acoso laboral, es necesario su abordaje en todos los ámbitos, no solo en las normas y las políticas relativas al trabajo, sino también en las relacionadas con la igualdad y la no discriminación, la seguridad y la salud en el trabajo, la migración, el ámbito penal, así como en las negociaciones colectivas. Por lo que el sector público o burocrático tiene que ampliar su margen de acción al trabajar y atender esta problemática.

136. Finalmente, cuando decimos que las mujeres son particularmente vulnerables a la violencia y el acoso laboral y/o sexual, las medidas deben tener en cuenta esto y abordar sus causas, como formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, las relaciones de poder desiguales por razón de género, los estereotipos de género y las normas culturales y sociales que sustentan la violencia y el acoso.

137. De acuerdo a lo explicado, se hace necesario evaluar la eficacia y la utilidad de las medidas y políticas públicas para la prevención, atención y erradicación de la violencia o acoso laboral y por razón de género en la administración pública de la Ciudad de México y buscar la transformación o adopción de otras medidas que permitan hacer frente a esta problemática tan presente en el servicio público.

V. CONTEXTO DE LA VIOLENCIA LABORAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

138. La Constitución Política de la Ciudad de México encomienda a esta Comisión de Derechos Humanos velar por la protección, promoción y garantía de los derechos humanos⁸⁸. En ese marco, el Organismo trabaja en diversos ámbitos, uno de ellos son los derechos humanos laborales que se encuentran protegidos en dicho instrumento jurídico-político, así como en toda la normativa vigente local, nacional e internacional.

139. ¿Qué tan grande es el problema de la violencia laboral en el aparato burocrático de la Ciudad de México?, lo primero que encontramos es la escasez de datos y análisis públicos que existen. Razón por la cual entramos al estudio de los casos que se han señalado para investigación de presunta violación al derecho humano al trabajo decente, violencia laboral, acoso u hostigamiento sexual, como ya ha quedado anotado, tanto en la Quinta Visitaduría, como en las quejas que se han presentado antes de la creación de ésta.

140. Si bien es cierto que, la Quinta Visitaduría General no fue creada sino hasta el año 2012⁸⁹, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (antes, del Distrito Federal), desde su origen, en el año 1993, ha recibido y atendido quejas relativas a violaciones a derechos humanos en el ámbito laboral; derivado de ello, ha logrado documentar actos de discriminación y violencia tanto en los procesos de reclutamiento de personal, como en el desarrollo de las funciones de las personas servidoras públicas.

141. También, en su momento se ha documentado que las personas trabajadoras del Departamento del Distrito Federal (hoy, Administración Pública de la Ciudad de México) se han enfrentado y, siguen enfrentándose, a un ambiente laboral hostil, en el que viven acoso laboral, hostigamiento y acoso sexual, negativa de permisos por

⁸⁸ Artículo 48, numeral 1.

⁸⁹ Según el Acuerdo 9/2012 del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por el que se aprueban las modificaciones a la estructura orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del 24 de enero de 2012, visible <https://directorio.cd hdf.org.mx/cdhdf/pdf/Acuerdo%209-2012.pdf>

enfermedad, paternidad, maternidad, diferentes conductas de maltrato, así como represalias cuando se deciden a levantar la voz y buscar la reparación de las vejaciones que diariamente viven en su entorno laboral.

142. Si bien el presente instrumento recomendatorio analiza los patrones presentados en 149 expedientes en trámite y la identificación de hallazgos en 3,260 quejas que se han iniciado en la Quinta Visitaduría General relacionadas con estas problemáticas en once años, resulta prioritario leerlos como parte de una problemática estructural a la que se enfrentan servidoras y servidores públicos en los espacios laborales y que vulneran su derecho a un trabajo libre de violencia y acoso.

143. A manera de análisis de contexto con motivo del este documento, la Quinta Visitaduría General ha identificado algunos patrones a partir de un estudio de los datos recabados en el período de enero de 2012 a diciembre de 2022. Este análisis partió de la sistematización de narraciones de hechos de quejas atendidas en su momento, relacionadas con la temática objeto de esta Recomendación General.

144. Antes de entrar a mostrar los resultados, es menester delimitar las autoridades que están siendo analizadas dentro de lo que se denomina la Administración Pública de la Ciudad de México. Según lo establece el artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, esta última es centralizada, desconcentrada y paraestatal.

145. Actualmente, se encuentra conformada por: 18 secretarías, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, 14 órganos desconcentrados; 30 órganos descentralizados⁹⁰; 15 organismos paraestatales y auxiliares; y 2 órganos de apoyo administrativo⁹¹. Se trata de 106 dependencias e instituciones públicas en las que laboran, bajo distintos regímenes de contratación, comisión o encargo, un aproximado de 657,724 personas servidoras públicas⁹².

146. Es necesario precisar que, el personal de estructura bajo los distintos regímenes de contratación en la administración pública de la Ciudad de México, se encuentran regidos bajo las reglas laborales de sus propios contratos colectivos de trabajo. También que, las relaciones jurídicas laborales del personal de base o confianza se encuentran previstas por el apartado B del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) y, de manera supletoria por la Ley Federal del Trabajo. Hay que tomar en consideración que esta supletoriedad aplica en supuestos que no se encuentran previstos de manera específica en la LFTSE, como en el caso que nos ocupa, en el que no existe un apartado o artículo específico que regule el acoso laboral y/o sexual, es por ello que toma mayor rigor la aplicación de la LFT.

⁹⁰ Artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México

⁹¹ Según información desagregada en el portal de transparencia del gobierno de la Ciudad de México al 22 de mayo de 2023, <https://www.transparencia.cdmx.gob.mx/> y <https://gobierno.cdmx.gob.mx/>

⁹² De acuerdo con Indicadores Estratégicos de Ocupación y Empleo (15 años y más), durante el primer trimestre del 2023, que puede consultarse en http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/ENOE_TRIM15_2020.htm

147. En virtud del párrafo anterior, toda persona que preste sus servicios en la administración pública de la Ciudad de México se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución General, el apartado C del artículo 10 de la Constitución local, la legislación que regula las relaciones laborales entre los entes públicos de la Ciudad de México y las personas que en ellos trabajan y de manera supletoria, en orden de prelación: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal del Trabajo y las leyes del orden común.

148. Además, las personas que laboran en la administración pública de la Ciudad de México, son servidoras públicas y, por ende, el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se rige y basa en los principios de transparencia, no discriminación, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen al servicio público⁹³.

149. También que, pese a que en la Constitución Política de la Ciudad de México existe un apartado específico de las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad con sus personas trabajadoras⁹⁴ la LFT, de acuerdo a su objeto, es una regulación legal que norma los derechos de todas las personas trabajadoras en el país y de cumplimiento obligatorio para todas las personas empleadoras, esto quiere decir que, aplica para la administración pública local como empleadora.

150. Para reiterar, la LFT es de observancia general en toda la República, es la máxima legislación en lo concerniente a las relaciones laborales, sólo por debajo de lo que establece la CPEUM, en ella se asientan los derechos, obligaciones y las bases prácticas de lo contenido en el artículo 123 de dicha Carta Magna.

151. Por lo que, tanto los postulados de la Ley de Responsabilidades Administrativas local, como los de la LFT son plenamente aplicables en el tema que nos ocupa.

V.1 La violencia laboral en números generales

152. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2022 se reportaron 109 mil 319 abandonos de empleo de personas que recibieron maltratos psicológicos por el desempeño de sus actividades e incluso algunos sufrieron amenazas y agresiones físicas⁹⁵. Esta cifra representa el 3.4 por ciento de todas las renunciadas registradas en el país.

⁹³ Artículo 7. Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

⁹⁴ Artículo 10, Apartado C. Constitución Política de la Ciudad de México.

⁹⁵ Con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que levanta el INEGI en todo el país. Mayo 2023. <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

153. En atención a la base de datos del INEGI en la Ciudad de México y Aguascalientes la discriminación laboral llega a tener una prevalencia de 7.8 y 6.3 por ciento, respectivamente, lo que duplica la media nacional.

154. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021, al menos 7.9 millones de mujeres en México han vivido violencia en el trabajo. Lo cual significa que más del 20% de las mujeres trabajadoras han podido reconocer algún tipo de violencia laboral en su contra⁹⁶.

155. De acuerdo a los datos desagregados de la ENDIREH, más de 4.8 millones de mujeres pudo identificar algún tipo de violencia psicológica. De ellas, a 2.4 millones las han hecho sentir menos o mal por ser mujer; a casi 1.9 millones las han ignorado o no las tomaron en cuenta por su condición de género; y, a 2.1 millones les han hecho comentarios acerca de que las mujeres no deberían trabajar⁹⁷.

156. El Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (CONAPRED) da cuenta de que, el 65% de las 3 mil quejas registradas de 2012 a 2020 fueron por obstaculizaciones al derecho laboral de las madres trabajadoras, sobre todo por despidos injustificados; y, aunque existe prohibición en la LFT, así como en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, a 7.8% de las que han solicitado trabajo, les pidieron certificado de no embarazo⁹⁸.

157. De enero a noviembre de 2022 se iniciaron mil 378 carpetas de investigación por acoso sexual en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. De acuerdo a estas cifras oficiales, el número de denuncias por estas agresiones creció cinco por ciento en relación al año anterior, en el que se registraron mil 311 investigaciones por el mismo delito.

158. Por su parte, de acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México⁹⁹, durante el 2022 se presentaron 418 denuncias por acoso laboral, acoso y/o hostigamiento sexual en la Dirección General de Coordinación de Órganos Internos de Control Sectorial, esto es, de las dependencias de la administración pública local. De esas, 279 quejas fueron iniciadas por mujeres, 107 por hombres y 3 por personas no binarias. Además, de ellas se incoaron 290 expedientes, de los cuales 135 pasaron a etapa de investigación y sólo en una de estas se emitió sanción con inhabilitación de la persona servidora pública.

V.2 Quejas tramitadas

⁹⁶ Visible en <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENDIREH2021>

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Sistema Nacional de Información sobre Discriminación (SINDIS), puede consultarse en la liga sindis.conapred.org.mx

⁹⁹ Oficio número SCG/DGNAT/210/2023 del 23 de marzo de 2023, expedido por la Directora General de Normatividad y Apoyo Técnico de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México.

159. La Quinta Visitaduría General, a partir de su funcionamiento en el año 2012¹⁰⁰ al 31 de diciembre de 2022 (11 años), ha documentado 3,260 expedientes que corresponden a 3727 personas servidoras públicas de las diferentes dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México¹⁰¹, en los que la temática está vinculada a violencia laboral, ya que en la narración de hechos han referido vivir algún tipo de vejaciones de este tipo en el trabajo.

160. Esto equivale a que en el poco más de una década reportada por cada diez expedientes de queja que se han tramitado, dos corresponden a violencia y acoso laboral, situación que pone de manifiesto que el tema en la Administración Pública de la Ciudad de México se encuentra latente.

V.3 Tipos de violencia laboral

161. De los datos analizados se encontró que en etapa de investigación (presunta violación), en 91% de los expedientes las personas peticionarias refirieron *negativa, obstaculización o restricción a un ambiente laboral sano, libre de violencia y en pleno respeto a la honra y dignidad*; 6.7% *obstaculización, negación o injerencias arbitrarias en el derecho al trabajo*, 2.3% *negativa, obstaculización o restricción de los derechos a un salario remunerador y al pago de prestaciones económicas* y 0.4% por acoso laboral.

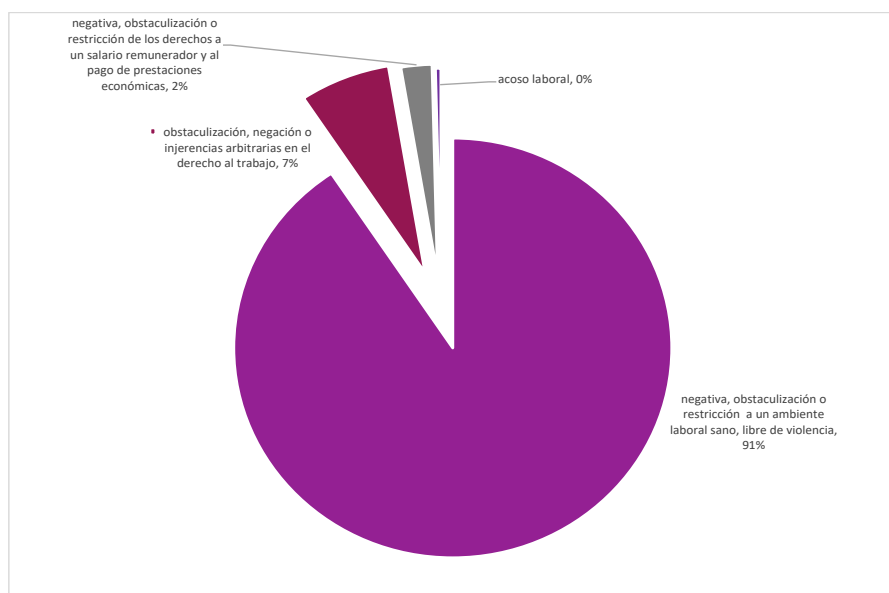


Gráfico 1. Tipos de violencia en las quejas en trámite de la QVG-CDHCM

¹⁰⁰ Inicio funciones al día siguiente de la reforma al Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el 31 de enero de 2012.

¹⁰¹ Fuente: Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). Base de respaldo del 01 de febrero de 2012 al 31 de diciembre de 2022.

162. En etapa de indagación preliminar se encontró que en 90% de los expedientes, las personas peticionarias refirieron que su derecho al trabajo estaba siendo violentado.

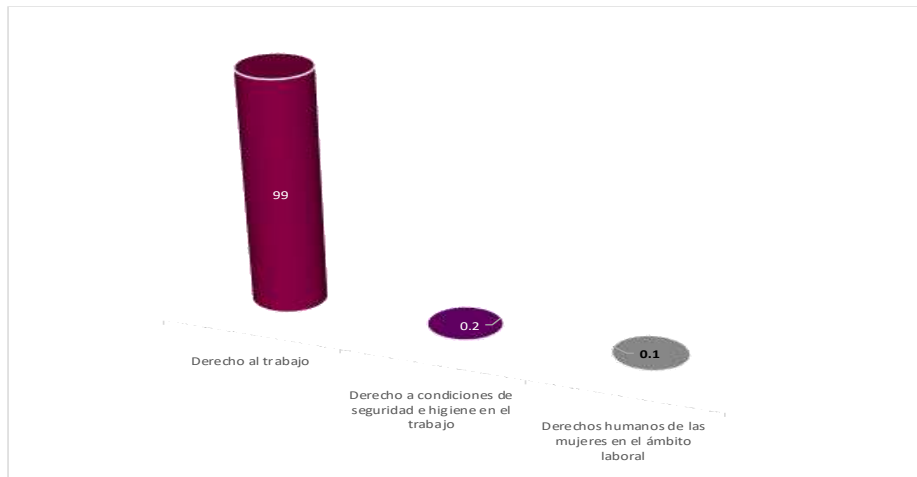


Gráfico 2. Derechos presuntamente vulnerados en las quejas en trámite de la QVG-CDHCM

163. Por su parte, el número de menciones a violaciones de derechos humanos varía según el período de presentación de la queja, sin embargo, las más recurrentes son: violencia laboral, maltrato, acoso laboral, hostigamiento laboral, discriminación laboral y hostigamiento sexual.

164. Es de destacar en los resultados analizados que, la edad más recurrente de las personas peticionarias se encuentra entre los rangos de 30 a 44 años y de 45 a 59 años, tanto de mujeres como de hombres; mientras que entre los 18 y los 29 es menor el porcentaje, disminuyendo en edades de 60 y más.

165. Lo anterior, pone en evidencia hallazgos que se relatan en los propios hechos que se plantean en las quejas, como que en el primer trabajo (que puede darse entre los 18 y los 29 años) no se tiene conocimiento de las conductas que configuran la violencia laboral, normalizándose las mismas; así como el temor de denunciar por cualquier vía frente a las represalias que puedan tomarse, incluido el de perder el trabajo.

166. Tal parece que se tiene mayor conciencia y seguramente, menos normalización frente a las conductas violentas en el trabajo entre los 30 y los 59 años, razón por la cual existen mayores quejas presentadas en ese rango de edad. En el caso de las personas mayores, el tipo de vejaciones se relacionan con otro tipo de derechos, como la seguridad social asociada a la pensión o jubilación por edad, entre otros factores.

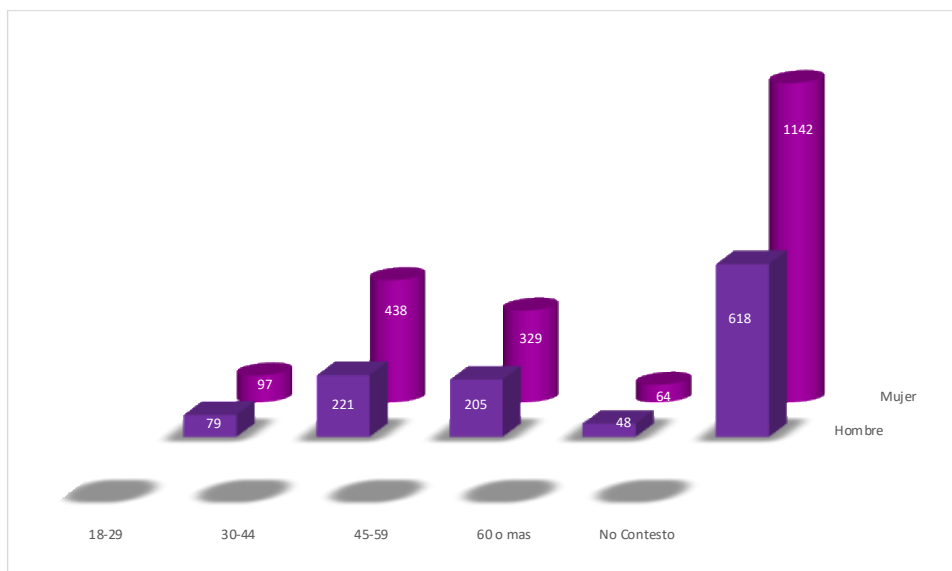


Gráfico 3. Rango de edad y género de las personas peticionarias de las quejas tramitadas en la QVG-CDHCM

167. Al analizar la distribución de los hechos de violencia laboral por sexo, se confirma el predominio de las quejas formuladas por trabajadoras (1,809), frente a los que han presentados los trabajadores (1,052). Los casos tramitados bajo reserva de identidad son excepcionales y demandan peculiares consideraciones para su abordaje.

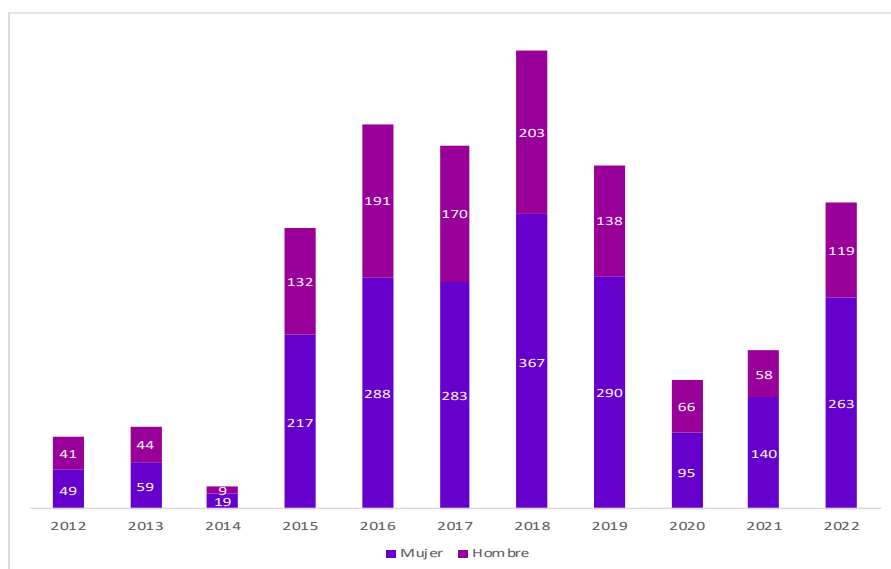


Gráfico 4. Personas peticionarias por año de registro y género en las quejas tramitadas en la QVG-CDHCM

168. Asimismo, es de precisar que los años en que mayormente se han presentado quejas por violencia laboral en estos once años han sido 2018 y 2016, en lugar de preponderancia, respectivamente, lo cual puede estar asociado a factores de movilidad y tipo de contrataciones.

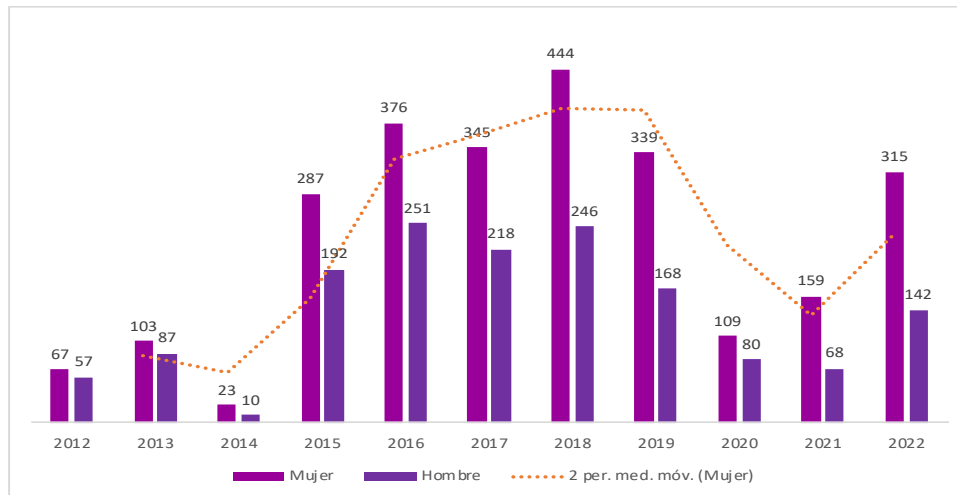


Gráfico 5. Solicitud de peticiones por año y género de las quejas tramitadas en la QVG-CDHCM

V.4 Recurrencia de autoridades responsables

169. De acuerdo a los datos estadísticos desagregados y obtenidos del SIIGESI, en cuanto a las autoridades responsables con mayor número de expedientes, encontramos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana con 315 quejas, seguida de la Secretaría de Salud con 301; Procuraduría General de Justicia¹⁰² (ahora, Fiscalía General de Justicia) con 120.

170. Cabe aclarar que, el hecho de que aparezca la Procuraduría General de Justicia¹⁰³ (Fiscalía General de Justicia), a pesar de ahora ser un organismo autónomo, se debe a que, con respecto al período de análisis aún pertenecía a la administración pública central.

¹⁰² Se contempla en esta Recomendación a la Procuraduría General de Justicia solo hasta el 09 de enero de 2020, dado que al día siguiente entró en funciones la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México como organismo autónomo, según el artículo décimo séptimo transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México y su reforma del 28 de octubre de 2019.

¹⁰³ Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 24 de diciembre de 2019. Anterior a esta fecha pertenecía a la administración pública central de la Ciudad de México, en términos de lo que establecía el artículo 2 la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal.

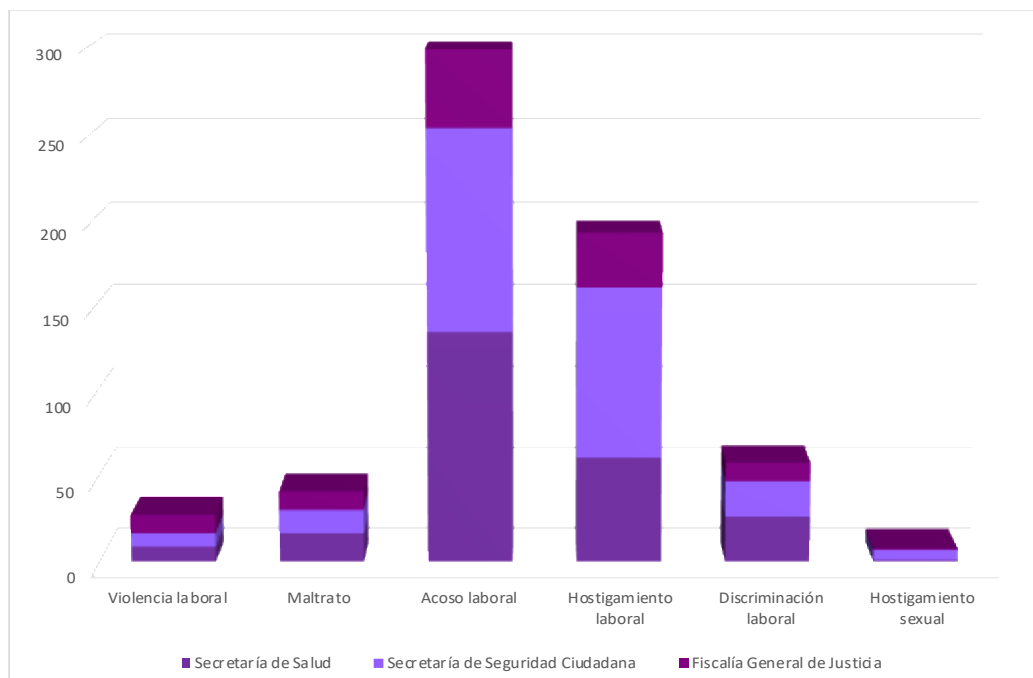


Gráfico 6. Autoridades de la Ciudad de México con mayor mención en las quejas tramitadas en la QVG-CDHCM

171. Cuando se analiza la forma de vinculación laboral informada por las personas peticionarias, la mayor frecuencia de quejas corresponde a personal de la Secretaría de Seguridad, seguido del personal que labora en la Secretaría de Salud. En el resto de las autoridades es variable el tipo de violencia laboral que se ejerce y que se encuentra documentada en las quejas.

V.5 Hallazgos

172. De la lectura de los hechos en las quejas en trámite y las que se han investigado, en su momento, se encontraron hallazgos con respecto a los ambientes de trabajo en el ámbito público, las características de éste, la influencia de los turnos de trabajo para generar violencia laboral, las consecuencias de dicha violencia, así como características del medio social, es decir, la convivencia entre servidoras y servidores públicos.

173. Del análisis de los casos es posible distinguir las principales características de los ambientes de trabajo que permean en el aparato burocrático y que favorecen la violencia laboral:

- Extrema jerarquización de las estructuras
- Políticas organizacionales que promueven la competitividad entre las y los servidores públicos, en lugar de un fomento de trabajo en equipo

- Factores que favorecen ir contra los valores éticos del servicio público
- Debilidad de los métodos de trabajo y servicio público
- Desinterés y falta de apoyo de superiores jerárquicos frente al surgimiento de situaciones conflictivas
- Estilos de dirección autoritarios
- Flujos inadecuados de información

174. También encontramos que la violencia suele ser más frecuente en un aparato burocrático que se caracteriza por ser rígido, por las conductas de acoso que se detectaron:

- Organización del capital humano carente de políticas y normativas coherentes
- Canales de comunicación inoperantes o deficientes
- Un estilo de mando autoritario y arbitrario, particularmente en los sectores de la salud o seguridad, donde además se tolera un trato discriminatorio, desigual o vejatorio
- Desvalorización de las y los trabajadores
- Ausencia de participación en la toma de decisiones, a partir de la verticalidad imperante
- Exceso de exigencias
- Falta de reconocimiento y apoyo por parte de superiores jerárquicos o compañeras/os
- Escasez de personal (poco, reducciones de éste, despidos), lo cual además produce inestabilidad laboral y un clima de trabajo estresante
- Ambientes hostiles

175. Además, la violencia es más proclive en trabajos que se llevan a cabo en solitario, en los horarios nocturnos, en los que se trabaja con personas usuarias de servicios (pasajeros, pacientes), en los que se trabaja con ciertos colectivos conflictivos y donde se desarrollan funciones de seguridad.

176. En la Ciudad de México la sociedad funciona 24 horas, lo que obliga que los servicios públicos y operaciones administrativas funcionen todo el día, como consecuencia muchas personas trabajadoras se someten a horarios de trabajo que van en contra del ritmo natural de vida. El análisis realizado demuestra que el horario por turnos (12x12, 24x48) y las guardias fuera de las horas usuales del día, es un tema que cobra importancia, porque además de las consecuencias a la salud y los riesgos psicosociales que ello conlleva, también propicia amenazas en el trabajo.

177. De la narrativa hecha por las personas peticionarias encontramos que refirieron diversas consecuencias producto de la violencia laboral o acoso, como:

- Físicas: dolores diversos asociados a las actividades realizadas en el trabajo, trastornos funcionales, trastornos orgánicos.

- Psicológicas: ansiedad, sentimientos de frustración, baja autoestima, cuadros depresivos, trastornos paranoides, conductas suicidas, trastornos alimentarios.
- Sociales: Desconfianza, conductas de aislamiento, agresividad, hostilidad, deseos de venganza, susceptibilidad a las críticas, pérdida de apoyo social.
- Organizacionales: ausentismo, aumento de accidentes o riesgos de trabajo, imposibilidad de trabajo en equipo.

178. Por cuanto ve a las características del medio social detectamos que los espacios físicos del trabajo también son un factor para detonar violencia laboral, por ejemplo, edificios sucios, descuidados, desordenados; los que se encuentran en zonas oscuras o peligrosas, con alto índice de conflictividad social o delincuencia¹⁰⁴.

179. También se pudo observar que el aparato burocrático fomenta una valoración cultural del individualismo, de violencia institucional e incluso modelos de conducta agresiva, que no abonan en nada a la prevención y mucho menos a la erradicación de la violencia laboral.

180. Finalmente, si bien existen pocas quejas relacionadas con actos de hostigamiento o acoso sexual -la mayoría han sido presentadas en los últimos tres años por mujeres- el hecho de que sea así, no quiere decir que haya poca prevalencia de los actos en el ámbito público local, pues obedece a diversas circunstancias; insistimos, no significa necesariamente la ausencia de tales agresiones, pues lo que generalmente ocurre es que la víctima considera que la denuncia no tiene sentido por varias razones, entre ellas: porque la dependencia o institución pública no hará nada al respecto, porque el hecho será trivializado o atenuado, porque será señalada o ridiculizada por hacer la denuncia o porque tiene miedo a represalias de cualquier índole, esta situación la vimos en los casos ya documentados¹⁰⁵.

181. En los casos ya señalados en el numeral anterior constatamos que, durante el proceso de investigación de las quejas administrativas que iniciaron en su momento, no se encontró evidencia que permita identificar que las autoridades cuenten con un mecanismo que dé cumplimiento a lo señalado en el *Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal (2012)*, ni mucho menos que, frente a los casos de los que se tiene conocimiento hayan instrumentado algún otro protocolo o política pública que prevenga, atienda o sancione conductas de violencia sexual ni de otro tipo al interior de las instituciones.

182. También se encontró que, en ninguno de los casos, se instrumentaron medidas de protección a favor de las personas que vivieron el acoso sexual, por el contrario, fueron revictimizadas al dejarlas trabajando con sus agresores o

¹⁰⁴ Hallazgos que también ya fueron documentados muy recientemente en la Recomendación General 02/2021 sobre las condiciones de seguridad, salud y bienestar del personal médico legista de la Ciudad de México de este organismo autónomo.

¹⁰⁵ Recomendaciones 08/2021 y 15/2022 de esta Comisión de Derechos Humanos.

proponerles regresar al mismo lugar de trabajo donde vivieron la agresión sexual; más aún, fueron removidas de sus espacios de trabajo y el agresor continuó desarrollando sus funciones de manera ordinaria o incluso “premiándole” con ascensos.

183. Es claro que, todas las conductas señaladas en estos hallazgos no aportan a la erradicación de la violencia en el ámbito laboral, por el contrario, promueve e inclusive puede señalarse que, invita a que otros agresores continúen perpetrando la violencia hacia las mujeres trabajadoras, tratándolas como objetos sexuales de su propiedad, promueve que compañeros de trabajo continúen cosificando el cuerpo de las mujeres, que se les violente con la mirada, con los comentarios y propuestas de índole sexual, que se les presione para que el intercambio sexual sea la forma en que puedan acceder a mejores puestos laborales.

184. Así, las diversas manifestaciones de violencia laboral y acoso que se han señalado en este apartado revelan que en la administración pública de la Ciudad de México existe un patrón identificado de violencia laboral y acoso, que no ha sido atendido adecuada y oportunamente, lo que pone de manifiesto la necesidad de contar con una respuesta inmediata, eficaz y diligente a dicha problemática, que garantice a todas sus trabajadoras y trabajadores un ambiente laboral libre de violencia y discriminación.

185. Pero además pone en evidencia que la violencia laboral en el servicio público se ha normalizado o naturalizado y se tiene que cambiar esta perspectiva, para que sea esta Ciudad la garante de los derechos humanos, particularmente los laborales, tal y como lo señala su Constitución.

Pronunciamientos de la Comisión en materia de violencia laboral y por razón de género a la administración pública de la Ciudad de México

186. Como ya se anotó, este Organismo autónomo de derechos humanos ha señalado falencias en la garantía del derecho a un trabajo digno y decente; sin embargo, en esta ocasión la propia realidad que viven las y los servidores públicos de la Ciudad de México y el estándar pautado por el Convenio 190 de la OIT y su Recomendación número 206, ponen de manifiesto la necesidad de retomar el tema para buscar una solución a tan delicada problemática que vulnera a casi 700 mil personas trabajadoras en esta ciudad, vinculada al derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre violencia y acoso.

187. Entre 1995 y 2022 se han emitido catorce recomendaciones y un informe temático relacionadas con la violencia laboral en diversas instituciones públicas de la ciudad, que vale la pena recordar:

Titulo	Caso	Aceptación	Estatus
06/1995	Discriminación en algunas dependencias del Departamento del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia y áreas de la Procuraduría	Aceptada	Concluida

Título	Caso	Aceptación	Estatus
	General de Justicia, al exigir a las mujeres que buscan empleo una constancia de no embarazo.		
02/2010	Discriminación por razones de salud.	Parcialmente aceptada	Concluida
03/2010	Falta de mecanismos para la prevención, atención, investigación y sanción del acoso y hostigamiento laboral.	Aceptada	Concluida
09/2011	Falta de implementación de mecanismos específicos para la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de cualquier acto de violencia contra las mujeres al interior de las instituciones y dependencias del Distrito Federal.	Parcialmente aceptada	Sujeta a seguimiento
14/2012	Trabajadores (as) administrativos, personal académico, alumnos(as) de la UACM a quienes, por motivo de las críticas hacia las autoridades universitarias, se les han vulnerado sus DH, así como de las que integran la Comunidad Universitaria.	Aceptada	Concluida
18/2013	Trabajadores de la Delegación Cuauhtémoc que, al momento de ingresar al empleo, recibieron la indicación de estampar sus firmas y huellas dactilares sobre hojas en blanco, las cuales posteriormente fueron convertidas en escritos de renuncia y usadas sin su voluntad por servidores públicos de ese órgano político administrativo para terminar la relación laboral.	Parcialmente aceptada	Concluida
06/2014	Falta de implementación de mecanismos específicos para la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de cualquier acto de violencia contra las mujeres al interior del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.	Aceptada	Sujeta a seguimiento
16/2016	Violaciones laborales en agravio de las y los Policías de Investigación adscritos a la PGJCDMX.	Aceptada	Sujeta a seguimiento
17/2016	Violaciones laborales y de seguridad social en agravio de las y los Policías Auxiliares de la Ciudad de México.	Aceptada	Sujeta a seguimiento
17/2018	Violencia laboral contra trabajadoras y trabajadores del Heroico Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de México.	Aceptada	Sujeta a seguimiento
06/2019	Omisión de respetar el proyecto de vida y acceso a una vida libre de violencia de las mujeres víctimas de acoso y hostigamiento sexual en ámbitos laborales y educativos.	Aceptada	Sujeta a seguimiento
08/2020	Violencia institucional perpetrada en contra de mujeres trabajadoras al servicio del Estado, por razón de maternidad, en detrimento de sus derechos laborales.	Aceptada	Sujeta a seguimiento
13/2021	Omisión de garantizar una vida libre de violencia a las mujeres trabajadoras de la Policía Bancaria e Industrial.	Aceptada	Sujeta a seguimiento
15/2022	Acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral a mujeres trabajadoras del Sistema de Transporte Colectivo	Aceptada	Sujeta a seguimiento

188. Si bien la totalidad de los instrumentos han permitido identificar la evolución de la problemática que aborda este instrumento, se destaca lo aportado en las siguientes recomendaciones e informe temático:

a) 6/1995¹⁰⁶

189. “Discriminación en algunas dependencias del Departamento del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia y en áreas de la Procuraduría General de Justicia, al exigir a las mujeres que buscan empleo una constancia de no embarazo.”

190. Se emitió al comprobarse que en algunas dependencias del Departamento del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en el Tribunal Superior de Justicia y en áreas de la Procuraduría General de Justicia, exigían a las mujeres como requisito de la solicitud de empleo, una constancia de no embarazo.

191. El punto recomendatorio fue que los criterios de selección de personal en las instituciones a sus respectivos cargos respeten estrictamente el principio de igualdad legal y social entre el hombre y la mujer, y que, consecuentemente, se prescindiera de exigir a las mujeres que, para obtener trabajo, no estén embarazadas, salvo que la índole de este pueda poner en peligro la salud de la mujer que esté embarazada o de su hijo en gestación.

b) 09/2011¹⁰⁷

192. “Falta de implementación de mecanismos específicos para la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de cualquier acto de violencia contra las mujeres al interior de las instituciones y dependencias del Distrito Federal.”

193. En ésta se documentó que las autoridades no cuentan con la implementación de mecanismos específicos para la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de cualquier acto de violencia contra las mujeres al interior de las instituciones y dependencias del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

194. A través de tres puntos recomendatorios se insta a las autoridades a elaborar e implementar un mecanismo de prevención, atención, acompañamiento, investigación, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres, para brindar atención a su propio personal. Ello con la colaboración del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Inmujeres-DF (hoy Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México), bajo la supervisión de la Secretaría de Gobierno; así como la aplicación e implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

195. Asimismo, se adopten las medidas necesarias y pertinentes tendientes a que, en cada uno de los casos presentados en dicha Recomendación, donde existieron hechos probados respecto a los actos de violencia cometidos, se restituyan los derechos laborales de las mujeres peticionarias y la elaboración de un protocolo de atención e intervención para casos de violencia contra las mujeres en las diferentes dependencias e instituciones del Distrito Federal. Por último, en el caso de las peticionarias que expresamente solicitaron que sus datos fueran públicos, reciban

¹⁰⁶ <https://cdhcm.org.mx/1995/06/recomendacion-061995/>

¹⁰⁷ <https://cdhcm.org.mx/2011/12/recomendacion-092011/>

una disculpa pública por no haber contado con un mecanismo de atención especializado.

c) 16/2016¹⁰⁸

196. “Violaciones laborales en agravio de las y los Policías de Investigación adscritos a la PGJCDMX.”

197. Ésta fue originada con motivo de las violaciones detectadas en materia de condiciones de seguridad e higiene, derecho al descanso, derecho a un salario remunerador y en igualdad de condiciones, otorgamiento de prestaciones como estímulos, vacaciones, aguinaldo y licencias, derecho a la capacitación, derecho a la igualdad y no discriminación con perspectiva de género y el derecho a vivir una vida libre de violencia y el principio de legalidad y seguridad jurídica.

198. A través de diez puntos recomendatorios se ordenó la realización de un diagnóstico que identifique las condiciones laborales y de seguridad e higiene en las que se desempeñan las personas Policías de Investigación y se realicen las acciones y trabajos para atender las problemáticas y necesidades detectadas.

199. Regular la actuación de la Policía de Investigación, a efecto de que sean acordes a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos laborales, se diseñe e implemente una campaña de difusión por medios de información accesibles, a fin de dar a conocer los instrumentos de organización que se desarrollen.

200. Como medida de rehabilitación, se solicitó elaborar un programa dirigido a las personas Policías de Investigación para prevenir el estrés laboral y acompañamiento psicológico especializado; así como brindarles la atención, el tratamiento y rehabilitación correspondientes. Se elaborará un mecanismo de prevención, atención, investigación, erradicación y sanción de la violencia laboral al interior de los centros de trabajo, con el propósito de que el personal de la Policía de Investigación cuente con las facilidades necesarias para que desempeñen su labor en igualdad de condiciones y en un ambiente libre de violencia.

201. Se rediseñe el programa de capacitación a cargo del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría, en las que se contemplen los temas relacionados con los derechos laborales de la Policía de Investigación, el derecho a una vida libre de violencia y otras formas de discriminación, promoción de igualdades dentro de la formación académica del personal y perspectiva de género.

202. Considerando las adecuaciones presupuestales y de partidas para contar con el recurso económico suficiente para dar cumplimiento en los términos señalados.

¹⁰⁸ <https://cdhcm.org.mx/2016/12/recomendacion-162016/>

d) 17/2018¹⁰⁹

203. “Violencia laboral contra trabajadoras y trabajadores del Heroico Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de México.”

204. Se emitió derivado de las omisiones detectadas como lo son: garantizar un ambiente laboral libre de violencia y de respetar la integridad personal por golpes, amenazas, acoso laboral, acoso sexual, difamación, exhibición/criminalización, así como omitir garantizar condiciones de trabajo como lo son la entrada al centro laboral, salario, registro de asistencia y procedimiento para la separación del cargo, así como la dotación de herramientas y equipo de trabajo, el derecho a la libre asociación sindical, la garantía de cumplimiento a resoluciones judiciales, administrativas o laborales.

205. Los puntos recomendatorios, principalmente, ordenaron se instrumente lo siguiente:

206. Plan integral de reparación individual para las víctimas, contemplando el daño material, daño inmaterial, proyecto de vida y las medidas de rehabilitación, restitución y satisfacción que correspondan de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Víctimas de la Ciudad de México.

207. Como medida de rehabilitación, el tratamiento médico y/o psicológico especializado, garantizar la entrada pacífica del personal a los centros de trabajo.

208. Realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad por las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de las víctimas en el que se enfatice la garantía de no repetición y el compromiso de dar cumplimiento a los laudos emitidos a favor de las víctimas.

209. Garantizar la restitución de los derechos laborales de las víctimas en la Recomendación.

210. Con base en los estándares que marca la Organización Internacional del Trabajo en cuanto a condiciones de trabajo digno, un diagnóstico de necesidades que contemple, mínimamente, instalaciones sanitarias, de higiene y dormitorios en cada una de las estaciones que conforman el Cuerpo de Bomberos; equipo y material de trabajo y estado de vehículos.

211. Elaboración y ejecución de un plan de trabajo para la atención de las necesidades detectadas, incluyendo las adecuaciones presupuestales necesarias para su cumplimiento.

¹⁰⁹ <https://cdhcm.org.mx/2018/10/recomendacion-17-2018/>

212. La Junta de Gobierno del Heroico Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de México, impulsará y supervisará la implementación de una estrategia de prevención y resolución pacífica de conflictos al interior de dicho Cuerpo, la cual deberá tener un enfoque de derechos humanos, así como determinar acciones que permitan velar por los derechos de los trabajadores de dicha institución.

e) 08/2020¹¹⁰

213. *“Violencia institucional perpetrada en contra de mujeres trabajadoras al servicio del Estado, por razón de maternidad, en detrimento de sus derechos laborales.”*

214. Los puntos recomendatorios, ordenaron se implemente lo siguiente:

215. La inscripción de las víctimas en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México y la aprobación de los planes de reparación integral que procedan, por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, ejecutando todas las medidas, bajo los principios de máxima protección, debida diligencia y no victimización secundaria.

216. Informar sobre los procedimientos administrativos que se hubieren iniciado en contra de personas servidoras públicas, por los hechos documentados en la Recomendación.

217. Dar vista a las autoridades revisoras competentes, de los casos en los que aún no se haya iniciado la investigación correspondiente, o incluso, de aquellos que, por omisiones, se hayan prescrito, aportando el contenido de la presente Recomendación a las autoridades que estén integrando las investigaciones.

218. Elaborar una Política Institucional que considere medidas para la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, con énfasis en los temas del ejercicio de la maternidad y los permisos no retribuidos; el impulso de una cultura laboral libre de violencia y discriminación y la ejecución de campañas de información y sensibilización sobre los derechos laborales de las mujeres, los procedimientos para ejercerlos y la importancia de no culpabilizar a las mujeres que pretendan gozar de permisos o licencias por maternidad.

f) 13/2021¹¹¹

219. “Omisión de garantizar una vida libre de violencia a las mujeres trabajadoras de la Policía Bancaria e Industrial.”

220. Se documentaron cinco casos en los que trabajadoras de la Policía Bancaria e Industrial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, fueron,

¹¹⁰ <https://cdhcm.org.mx/2020/11/recomendacion-08-2020/>

¹¹¹ <https://cdhcm.org.mx/2021/12/recomendacion-13-2021/>

de manera indistinta, víctimas de acoso laboral, hostigamiento o acoso sexual, abuso sexual y violación. Durante la integración de las quejas se identificó que las cinco mujeres víctimas fueron re victimizadas por la autoridad, que además es su empleadora, al no cumplir con su obligación constitucional de garantizarles una vida libre de violencia, negándoles la protección más amplia para el acceso a la justicia y colocándolas aún en una situación de vulnerabilidad.

221. Los puntos recomendatorios versaron en lo siguiente:

- Coadyuvar en la inscripción de las víctimas en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México.
- Gestionar atención psicológica que se requiera.
- Informar los procedimientos administrativos, que, en su caso se hubieren iniciado en contra de las personas servidoras públicas.
- Dar vista a las autoridades revisoras competentes, de los casos en que, por omisiones se hayan prescrito.
- Aportar el contenido de la recomendación a las autoridades administrativas y laborales que estén integrando las investigaciones relacionadas con los hechos motivo de la recomendación.
- En relación a la recomendación 08/2020, específicamente al punto recomendatorio décimo, relativo al diseño de una Política Institucional, incluyendo lo siguiente:
 - Medidas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres trabajadoras de la Policía Bancaria e Industrial, con énfasis en la violencia sexual.
 - La ejecución de campañas de información y sensibilización sobre la importancia de no estigmatizar a las mujeres, la no cosificación de sus cuerpos y su derecho a desarrollarse en un ambiente libre de violencia sexual y de cualquier otro tipo.
- Creación de una Unidad de Seguimiento para la atención integral de las mujeres trabajadoras de la Policía Bancaria e Industrial víctimas de violencia, entendiéndose por atención integral las acciones de orientación jurídica, atención psicológica y acompañamiento legal hasta la total conclusión de los procedimientos que la víctima decida iniciar.

g) 15/2022¹¹²

222. Se trata de la primera recomendación que señala de manera directa el acoso sexual en el ámbito laboral en la administración pública y no sólo como una omisión de una dependencia de la administración pública de la Ciudad de México.

223. En ella, se documentó la serie de irregularidades, acciones ausentes de prevención y/o atención adecuada a las mujeres trabajadoras que vivieron agresiones de acoso sexual y las consecuencias que ello tuvo en su vida laboral, personal y familiar.

¹¹² <https://cdhcm.org.mx/2022/11/recomendacion-15-2022/>

224. Como medida de no repetición, de manera importante, se recomendó diseñar e implementar medidas integrales de prevención, protección y canalización de posibles casos de violencia de género, con énfasis en el acoso sexual y el hostigamiento laboral, con el fin de garantizar un espacio laboral libre de violencia

h) Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México

225. En septiembre de 2019, la Cuarta Visitaduría General de este Organismo, publicó el informe denominado “Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México”¹¹³, en dicho informe se reporta que del periodo comprendido de 2013 al 2018, las menciones por derechos presuntamente vulnerados se encontró un total de 2851 menciones de violaciones que implicaron algún tipo de violencia laboral, de acuerdo al siguiente desglose.

Derecho	Menciones en el Periodo						Menciones por Violaciones
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Derecho al trabajo	342	280	185	138	119	157	1,221
Derecho a una vida libre de violencia	144	222	148	123	146	198	981
Derecho al trabajo decente	0	16	120	146	41	63	386
Derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral	0	12	54	36	29	65	196
No discriminación e igualdad en el trabajo	0	1	29	14	11	12	67

226. En el mismo informe en el apartado denominado “*Porque estamos indignadas*”¹¹⁴, se reportan 24 casos de mujeres que vivieron violencia sexual en el ámbito laboral, de las cuales 20 de ellas trabajaban como Policías Auxiliares o Preventivas en las diferentes corporaciones de la hoy Secretaría de Seguridad Ciudadana.

227. La información reportada por el informe de referencia, visibiliza la constante violación a derechos humanos que sufren las personas servidoras públicas y en específico las mujeres, arrojando que la violencia sexual es una situación crítica y que demanda urgentemente la atención de las instituciones a través de acciones integrales para garantizar en el marco de los derechos humanos el acceso a la justicia y la garantía de no repetición.

228. Como se da cuenta, esta Comisión se ha pronunciado en otros momentos en torno a las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, en donde por supuesto se

¹¹³ Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México. CDHCM. Cuarta Visitaduría General, pp. 24 y 25

¹¹⁴ Idem, pp. 82 a la 95.

encuentra anidado el tema de la violencia o acoso laboral; también, existe una recomendación específica referente a la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, que dio pie al Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción al Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal (2012), el cual, solo aborda los casos de violencia laboral en torno al acoso u hostigamiento sexual, dejando otras conductas que atentan contra la integridad y seguridad de las personas trabajadoras.

229. Por otro lado, los pronunciamientos han ido dirigidos a muy pocas instituciones públicas, y en este documento se han identificado conductas de violencia o acoso laboral y sexual en las diversas dependencias centralizadas, desconcentradas y paraestatales de la administración pública de la Ciudad de México, por lo que generar una política pública idónea que no tolere la violencia en todo el gobierno de la ciudad, que sea ejemplo y parteaguas para otros organismos públicos, así como para la iniciativa privada u organizaciones sociales es una prioridad y un deber de Estado.

VI. POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Por las implicaciones que conlleva y la gravedad de los mismos, los pronunciamientos sobre derechos humanos se han realizado desde el punto de vista de la ciudadanía y las instituciones, dejando de lado, a veces, la perspectiva de las y los servidores públicos como personas que gozan de todos los derechos humanos y la obligación que tienen las autoridades, aunque sean su parte patronal, de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Todas las personas tienen derecho al trabajo y en virtud de ello, también deben gozar de un ambiente laboral libre de discriminación, acoso y violencia, que les permita desarrollarse en ambientes seguros, de convivencia pacífica y armónica, además de desarrollar todo su potencial, habilidades y destrezas.

Desde el Constituyente, hasta su promulgación, la Constitución de esta Ciudad reconoce y se hizo con la convicción de la más amplia esfera de protección, el derecho al desarrollo sustentable, en tal apartado no sólo se contempla el acceso a un empleo digno, productivo y bien remunerado, sino que se hace énfasis en el ejercicio de éste en condiciones de igualdad y justicia, ello conlleva que no haya discriminaciones o violencias y que exista un pleno goce de derechos y obligaciones.

Y si bien, en la Ciudad de México existe legislación al respecto como ya ha quedado anotado, ésta sigue pasando por fases de actualización en respuesta a las demandas de la sociedad actual, por lo que, en ocasiones, algunos aspectos tienen que ser abordados a partir de tiempos muy recientes, pues aún se presentan lagunas y problemáticas que deben ser atendidas para considerar un abordaje más eficiente de la violencia laboral en su conjunto.

No cabe duda que el trabajo en el servicio público implica, como cualquier otra relación laboral, las interconexiones personales, por lo que resulta imperante la necesidad de establecer medidas de prevención específicas en los espacios

laborales, ya que de lo contrario, la normativa solamente es un remedio exiguo al problema.

Y aunque la NOM-035-STPS-2018 *Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención*, publicada en el año 2018, puso énfasis en la prevención de la violencia en el trabajo, actualmente dista mucho de ser implementada en el sector público, por tanto, una tarea importante a realizar en lo inmediato y sin distracciones es su implementación, al interior de la administración pública y hacia el exterior. Muestra de ello es el nulo reconocimiento en las quejas documentadas de que implique un riesgo de factor psicosocial.

Por otro lado, se hace necesario que las autoridades de fomento económico y del trabajo, así como las de las diversas agendas de la igualdad e inclusión de diversos grupos prioritarios incluyan en sus planes de trabajo y particularmente en su rol de supervisión, la implementación y seguimiento de la NOM-035.

Para que el gobierno de la Ciudad de México siga gozando de la premisa de ser una “ciudad de derechos”, será importante que vigile y ejecute una cultura organizacional, de valores y prácticas igualitarias, pacíficas y respetuosas de la diversidad de la población trabajadora de sus instituciones, sean centralizadas, desconcentradas o paraestatales; para ello, es fundamental promover una cultura de respeto de los derechos humanos y con perspectiva de género, con la finalidad de que se genere un entorno laboral sano, libre de violencia y sin discriminación.

Es importante que el compromiso sea real, efectivo y congruente, en donde la cultura institucional de igualdad de género y derechos humanos corresponda a cada área y a cada persona y no solo sea el trabajo exclusivo de una comisión, unidad o unas cuantas personas, la responsabilidad es para todo el aparato burocrático.

Es necesario que hoy más que nunca, la administración pública de la Ciudad de México impulse instituciones inclusivas y democráticas, que conlleve a la transformación de prácticas enquistadas que no son permisibles, que se revisen procesos y rutinas para integrar la igualdad como requisito; la formación de las y los servidores públicos, garantizando condiciones laborales sanas, de convivencia armónica y pacífica, que exprese un compromiso público contundente de que no se tolera ninguna discriminación, acoso o violencia en el entorno laboral.

El trabajo al interior de la administración pública, sin duda, sirve como ejemplo que permea al exterior dada la interacción que existe entre de las diversas instituciones gubernamentales con los distintos ámbitos privados y con la ciudadanía en general, tales como las organizaciones sindicales, agrupamientos de las y los trabajadores, la iniciativa privada, entre otros, lo que fortalecerá una cultura de paz desde las instancias que conforman el aparato gubernamental, tan necesaria en estos momentos.

Este organismo protector de Derechos Humanos de la Ciudad de México muestra su preocupación ante las condiciones en las que las mujeres y los hombres de la

Administración Pública de la Ciudad de México, se encuentran laborando al ser víctimas de conductas como hostigamiento sexual, acoso laboral, discriminación y cualquier otro tipo de violencia laboral. Por lo tanto, las instituciones deben actuar de conformidad con sus obligaciones constitucionales en la prevención, protección y garantía de los derechos humanos de todas sus dependencias, lo que se materializa al generar una política partiendo de la cero tolerancia a la violencia laboral y el acoso u hostigamiento sexual.

En ese sentido, esta Comisión de Derechos Humanos considera necesario que se adopten medidas tendientes a garantizar un ambiente laboral libre de violencia, que cuente con los mecanismos para la prevención, atención y sanción de cualquier tipo de violencia, que se brinde atención de integral para las víctimas, es decir, que además de contar con mecanismos de denuncia, considere medidas de reparación, rehabilitación, acompañamiento, protección y de acceso a la justicia, independientemente del tipo de contratación de las personas.

Desde cada caso documentado y analizado aquí, se hace el llamado firme de que se abata la violencia laboral en la administración pública; cada servidora y servidor público deben poner manos a la obra, para respetar, no tolerar la violencia, difundir las buenas prácticas y promover ambientes laborales dignos, seguros y libres de violencia. La labor es de todas y todos, pero la responsabilidad es un deber prioritario de Estado

VII. PUNTOS RECOMENDATORIOS

A la luz de las consideraciones expuestas, esta Comisión advierte la necesidad de que la Administración Pública de esta Ciudad conjunte esfuerzos dirigidos a consolidar acciones estructurales en materia de prevención, atención y sanción del hostigamiento, acoso sexual y la violencia en el ámbito laboral, en donde concurren de manera complementaria haciendo uso pleno de las facultades y obligaciones que les otorga el marco normativo en materia de protección y garantía de derechos de las personas que trabajan en el servicio público capitalino -independientemente del tipo de contratación que tengan-.

El marco normativo a nivel nacional y, específicamente, en la Ciudad de México, ha venido evolucionando, por lo que resulta indispensable realizar una actualización de los mecanismos de prevención, protección, atención, denuncia y sanción que retomen los principios y estándares contenidos en los instrumentos jurídicos que conceptualizan y tipifican las conductas delictivas relacionadas con la violencia laboral, el hostigamiento y el acoso sexual, que vulneran los derechos de las personas trabajadoras, atentando contra la integridad, la salud, la seguridad y la estabilidad jurídica respecto de su permanencia, constituyendo todos ellos factores de riesgo psicosocial en el trabajo.

Es sabido que el fenómeno del hostigamiento y acoso sexual tiene mayor incidencia en las mujeres, por lo que es reconocida como una forma de violencia institucional en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, también es verdad que la definición de violencia laboral contiene elementos generales para prevenir la discriminación por razones de género y atención de casos de violencia y acoso u hostigamiento sexual en los centros de trabajo, como parte del fomento a condiciones de trabajo digno, conforme a los estándares contenidos en el Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo “*Sobre la Violencia y el Acoso*” que reconoce el derecho de todas las personas a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, el cual entró en vigor el 6 de julio de 2023 por el Estado mexicano y, por tanto, es de observancia obligatoria en atención a los principios de constitucionalidad y convencionalidad.

Todo ello, a su vez, representa una fuente de conflicto en detrimento de un entorno laboral propicio para la comisión de actos de corrupción e impunidad, obstaculizando que el desempeño de las funciones encomendadas se lleve a cabo de manera ética, profesional y eficiente, lo cual sin duda repercute en la productividad y calidad de los servicios que las instituciones están obligadas a prestar a la ciudadanía.

Por tanto, esta Comisión de Derechos Humanos exhorta a las instituciones competentes de la implementación de las políticas públicas en materia de relaciones laborales aplicables a la administración pública de la ciudad, así como de garantizar los derechos de todas las personas trabajadoras que prestan sus servicios en el sector público local, independientemente de su tipo de contratación, a llevar a cabo las acciones necesarias para actualizar los instrumentos normativos aplicables que brinden las herramientas jurídicas que doten de atribuciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública, a incorporar mecanismos efectivos de prevención, protección y canalización de posibles casos de violencia de laboral, hostigamiento y acoso sexual, que coadyuven en el fomento de una cultura de legalidad y concientización de que tales actos no solo son contrarios a preservar un clima laboral sano, respetuoso y libre de violencia, sino que se trata de conductas tipificadas que constituyen un delito y que vulneran derechos humanos.

En este orden, la CDHCM observa la necesidad de realizar acciones que pueden incidir de manera estructural en el fomento y consolidación de mecanismos preventivos y de atención a casos de hostigamiento, acoso sexual y violencia laboral que den cauce de la implementación de medidas que garanticen espacios laborales libres de violencia institucional y que minimicen los factores de riesgo psicosocial, conforme a la NOM-035-STPS-2018, de acuerdo con los siguientes puntos recomendatorios:

A LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO Y LA SECRETARÍA DE LAS MUJERES:

PRIMERO. La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y la Secretaría de las Mujeres, en el ámbito de las atribuciones y competencias que les confiere la Ley de

Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal, la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ambas de la Ciudad de México, en relación a la protección y defensa de los derechos humanos laborales, la promoción del trabajo digno, la prevención, detección, atención y denuncia de actos de hostigamiento, acoso sexual en el lugar de trabajo y el fomento de un ambiente laboral libre de discriminación, riesgo y violencia laboral, tal como lo dispone el Convenio 190 de la OIT “*Sobre la Violencia y el Acoso*”, convocarán y coordinarán una mesa de trabajo integrada por la Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de la Contraloría General, la Fiscalía General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Salud y las 16 Alcaldías, todas de la Ciudad de México, cuyo objetivo será la actualización del *Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción al Acoso Sexual en la Administración Pública del Distrito Federal*, publicado el 30 de marzo de 2012. Esta actualización también deberá considerar e incluir en su desarrollo, los aspectos concernientes a la detección, atención y sanción de la violencia laboral en su sentido más amplio, así como sus mecanismos de implementación y seguimiento en todas las dependencias del gobierno central y las 16 Alcaldías de la ciudad, por lo que es pertinente tener en cuenta el esquema conceptual que plantea el *Modelo de Protocolo para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en los Centros de Trabajo* de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en marzo de 2020, con el fin de incluir otras conductas que también atentan contra la integridad y seguridad de las personas trabajadoras.

A LA SECRETARÍA DE LAS MUJERES:

SEGUNDO. En el marco de las facultades y competencias que le otorga la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, ambas de la Ciudad de México, respecto a la elaboración de diagnósticos, estudios estadísticos e investigaciones para prevenir y atender situaciones de violencia laboral por factores de discriminación y razones de género, implementará las acciones de coordinación y articulación necesarias con las dependencias de la Administración Pública y las 16 Alcaldías, todas de la Ciudad de México, para que proporcionen la información que requiera para llevar a cabo un diagnóstico sobre el hostigamiento sexual, el acoso sexual y la violencia laboral que prevalece en las personas servidoras públicas, con el fin de contar con elementos actuales que permitan realizar un análisis de situación para valorar la gravedad de este fenómeno y tomar las medidas adecuadas y pertinentes en cada una de las dependencias públicas y Alcaldías de la ciudad.

A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS 16 ALCALDÍAS, TODAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

TERCERO. Con base en las atribuciones y obligaciones que les confiere la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, ambas de la Ciudad de México, así como el Convenio 190 de la OIT “*Sobre la Violencia y el Acoso*”, respecto a la protección y defensa de los derechos humanos laborales, la promoción del trabajo digno, la prevención y

denuncia de actos de acoso sexual, hostigamiento y violencia laboral, diseñarán e instrumentarán una política institucional con perspectiva de género sobre Cero Tolerancia al Hostigamiento, Acoso Sexual y Violencia Laboral, mediante la cual se promueva una cultura de legalidad, respeto y trato digno en los espacios laborales de la Administración Pública y las 16 Alcaldía, todas de la Ciudad de México, con la finalidad de generar consciencia de que ese tipo de actos abusivos no solamente violentan los derechos humanos laborales de las personas que trabajan en el servicio público, sino que también constituyen conductas delictivas y/o faltas administrativas graves, cuya comisión tiene consecuencias legales.

Así lo determina y firma,

**La Presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos de la Ciudad de México.**

Nashieli Ramírez Hernández

C.c.p. **Lic. Martí Batres Guadarrama**, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
Dip. Fausto Manuel Zamorano Esparza, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. II Legislatura. Para su conocimiento.
Dip. Federico Döring Casar, Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
Dip. Marisela Zúñiga Cerón. Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.