

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA
ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO
CONTRA LAS MUJERES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO



**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD
AVGM/07/2017 DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN
LA CIUDAD DE MÉXICO**

I.	MARCO NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO	4
II.	ANTECEDENTES	5
III.	SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN LA CIUDAD DE MÉXICO	6
	Relatoría de las acciones de investigación y análisis e integración del Informe.	7
IV.	INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE AVGM/07/2017	9
	A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México	9
	B. Información presentada respecto de los delitos cometidos contra mujeres	9
	C. Información sobre las políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.	13
V.	ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO RESPECTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LA CIUDAD DE MÉXICO	17
	A. Contexto sociodemográfico de la Ciudad de México	17
	B. Contexto de la Ciudad de México en materia de violencia contra las mujeres	19
	1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres	19
	2. Red de Información de Violencia contra las Mujeres	19
	3. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH)	22
	4. Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS)	25
	5. Aviso al Ministerio Público en los casos de violencia contra la mujer	31
	6. Egresos hospitalarios por violencia en instituciones públicas del sector salud	35
	7. Atenciones en urgencias por traumatismos	37
	8. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio)	38
	9. Desaparición de mujeres	43
	10. Maternidad en menores de edad	43
	11. Estadísticas judiciales en materia penal	45
	12. Estadísticas del Poder Judicial de la Ciudad de México	49
	13. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia	50
	C. Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres	53
	1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres	53
	2. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia	55
	3. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres	56

4.	Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres	59
5.	Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos	77
VI.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	82

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD
DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LA CIUDAD DE
MÉXICO
AVGM/07/2017**

El presente documento contiene el informe del grupo de trabajo conformado para llevar a cabo el estudio y análisis de la situación que guarda la Ciudad de México con relación a la violación a los derechos humanos de las mujeres por violencia feminicida y los planteamientos establecidos en la solicitud de alerta de violencia de género, por las asociaciones solicitantes, referenciada con el numeral AVGM/07/2017, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 36, 36 bis, 37 y 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹.

Cabe señalar que la alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM) es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante Ley General de Acceso), que consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida² y/o la existencia de un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres³, en un ámbito territorial determinado (municipio o entidad federativa); dicha violencia la pueden ejercer tanto los individuos, como la propia comunidad (artículo 22 de la Ley de Acceso).

El objetivo fundamental de la alerta de violencia de género contra las mujeres es garantizar la seguridad de mujeres y niñas, el cese de la violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos (artículo 23 de la Ley de Acceso). El trámite para emitirla o concederla se describe en el Reglamento de la Ley de General de Acceso.

El grupo de trabajo reconoce y agradece la colaboración de las organizaciones solicitantes y otras, así como la de las autoridades de la Ciudad de México y de las y los funcionarios públicos entrevistados, esta colaboración ha sido indispensable para los trabajos de integración del presente reporte.

De manera especial agradecemos la valiosa y generosa colaboración de familiares de las víctimas de feminicidio y otros delitos, sus experiencias nutrieron de manera especial la visión que sobre la problemática que se estudia pudimos integrar, muchas gracias.

I. MARCO NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Convención sobre los Derechos del Niño;

¹ Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

² Es la forma extrema de violencia contra las mujeres por el solo hecho de ser mujeres, ocasionada por la violación de sus derechos humanos, en los espacios público y privado; está integrada por las conductas de odio o rechazo hacia las mujeres, que pueden no ser sancionadas por la sociedad o por la autoridad encargada de hacerlo y puede terminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. (Artículo 21 de la Ley de Acceso).

³ Un agravio comparado se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública contengan alguno de los siguientes supuestos y éstos transgredan los Derechos Humanos de las Mujeres: distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de una entidad federativa o municipio; no se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o se genere una aplicación desigual de la ley, lesionando los derechos humanos de las mujeres y los principios de igualdad y no discriminación.

- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará);
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- Ley General de Víctimas;
- Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres;
- Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos *González y otras vs México (“Campo Algodonero”)*, *Rosendo Cantú y otras y Fernández Ortega y otros vs México*;
- Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;
- Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto de los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8;
- Amparo en revisión 554/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018;
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018;
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres 2013-2018 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal;
- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal;
- Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal;
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal;
- Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal;
- Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas;
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, y
- Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas en el Distrito Federal, así como la inclusión de las medidas de protección para mujeres víctimas de violencia.

II. ANTECEDENTES

El 7 de septiembre de 2017 el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria, O.P. A.C. y Justicia Pro Persona, A.C. (en adelante las solicitantes), presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Violencia contra las Mujeres PASEM) una solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género (AVGM) para la Ciudad de México, que fue registrada con el número AVGM/07/2017

El 8 de septiembre de 2017, la Secretaría Ejecutiva envió a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) la solicitud presentada de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 5 de octubre de 2017, la Secretaría Ejecutiva designó como representante del Instituto Nacional de las Mujeres a su Subcoordinador de Asuntos Jurídicos, licenciado José Luis Peña Colín, Este mismo

día, se publicaron en las páginas de internet oficiales de la CONAVIM y de la Secretaría Ejecutiva las convocatorias públicas, para seleccionar a las y los expertos académicos representantes de instituciones académicas o de investigación de carácter nacional y de la Ciudad de México para conformar el grupo de trabajo en cumplimiento al artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 6 de octubre de 2017, la CONAVIM emitió el acuerdo de admisibilidad de la solicitud AVGM/07/2017, y lo remitió a la Secretaría Ejecutiva, de conformidad con los artículos 33 y 35 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 10 de octubre de 2017, la Secretaría Ejecutiva informó al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa así como al PASEM, sobre la admisión de la solicitud de AVGM/07/2017 presentada por las solicitantes.

El 11 de octubre de 2017, el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (Inmujeres DF) designó a su Directora General, Dra. Teresa Incháustegui Romero, como la representante de esa institución en el grupo de trabajo.

El 13 de octubre de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) designó a Elsa Guadalupe Conde Rodríguez, Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y Igualdad entre Mujeres y Hombres, como su representante, y a Maribel Becerril Velázquez, Directora de Observancia, y a Perla Myrell Méndez Soto, Subdirectora de Observancia para asistir a las reuniones del grupo de trabajo.

El 13 de octubre de 2017, se publicó en las páginas de internet oficiales de la CONAVIM y de la Secretaría Ejecutiva, una convocatoria extraordinaria dirigida exclusivamente a las instituciones académicas o de investigación de la Ciudad de México, toda vez que no se recibieron suficientes postulaciones como resultado de la convocatoria inicial.

El 17 de octubre de 2017, la Secretaría Ejecutiva hizo del conocimiento de los representantes legales de las organizaciones solicitantes, Señor Miguel Concha Malo y la Señora Ana Yeli Pérez Garrido la admisión de la solicitud por ellos presentada.

El 19 de octubre de 2017, el Comité Técnico de Selección, determinó por unanimidad la incorporación al grupo de trabajo , en representación de instituciones académicas o de investigación de carácter nacional y de la Ciudad de México, de las siguientes personas: Aleida Hernández Cervantes, representante de la Universidad Nacional Autónoma de México; Carlos Javier Echarri Cánovas, representante de El Colegio de México; e Iris Rocío Santillán Ramírez y Marta Walkyria Torres Falcón, ambas representantes de la Universidad Autónoma Metropolitana. Con esa misma fecha fueron notificados de la decisión y convocados a la primera sesión del grupo de trabajo.

El 20 de octubre de 2017, la Conavim con fundamento en el artículo 36 del reglamento de la Ley General de Acceso, invitó a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y a Amnistía Internacional México a participar en el grupo de trabajo, en su calidad de organismos expertos.

El 23 de octubre de 2017, la Conavim informó a la Secretaría Ejecutiva la designación de Edna Teresa Guzmán García, Directora General Adjunta, como su representante en el grupo. El 18 de enero de 2018, la Conavim designó a Claudia Isela Alvarado Covarrubias, Directora General Adjunta, como su representante en el grupo, en susitución de Edna Teresa Guzmán García.

III. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Relatoría de las acciones de investigación y análisis e integración del Informe.

El grupo de trabajo celebró tres sesiones ordinarias; realizó una visita *in situ* en la Ciudad de México; llevó a cabo siete entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en materia de derechos humanos de las mujeres y a 32 personas encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó un levantamiento de información a las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, tal como se detalla más adelante. Adicionalmente, integró un apartado de información estadística, con base en las plataformas disponibles especializadas en la situación de violencia contra las mujeres en la entidad, esta información se detalla en lo sucesivo.

La sesión de instalación del grupo de trabajo tuvo lugar el 20 de octubre de 2017, y durante la misma se aprobó su metodología de trabajo y se analizó la solicitud de alerta de violencia de género referenciada con el numeral AVGM/07/2017, que se anexan al presente informe para mejor referencia. En esta misma sesión, el grupo determinó no solicitar medidas provisionales, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso, en virtud de que los hechos referidos en ese momento por parte de las solicitantes, no reunía las condiciones de gravedad y urgencia requeridas para la adopción de estas medidas cuyo fin es evitar daños irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud. Asimismo, el grupo de trabajo acordó solicitar información respecto de la solicitud de AVGM/07/2017 a la CNDH y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Durante el periodo del 23 al 27 de octubre de 2017, el grupo de trabajo realizó su segunda sesión ordinaria y la visita *in situ* en la Ciudad de México, recorriendo las siguientes demarcaciones políticas: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Iztapalapa y Xochimilco, donde se entrevistó a diversas autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia, tal como se indica enseguida.

Delegación Cuauhtémoc
Unidad delegacional del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México: Unidad Cuauhtémoc "Juana de Asbaje"
Coordinación Territorial Cuh-2 Cuauhtémoc de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
Coordinación Territorial Cuh-3 Cuauhtémoc de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México

Delegación Gustavo A. Madero
Unidad delegacional del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México: Unidad Gustavo A. Madero "Nahui Ollin"
Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
Coordinación Territorial GAM-2 Gustavo A. Madero de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
Hospital General "La Villa"

Delegación Álvaro Obregón
Unidad delegacional del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México: Unidad Álvaro Obregón "Alaíde Foppa"
Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
Coordinación Territorial AO-2 Álvaro Obregón de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
Servicios Periciales de la Coordinación Territorial AO-2 Álvaro Obregón de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

Delegación Iztapalapa

Unidad delegacional del Instituto de las Mujeres de la ciudad de México: Unidad Iztapalapa "Elena Poniatowska"
Coordinación Territorial Izt-1 Iztapalapa de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
Centro de Justicia para las Mujeres de la Ciudad de México - Iztapalapa
Unidad de Atención a la Violencia Familiar del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México
Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar

Delegación Xochimilco
Unidad delegacional del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México. Unidad Xochimilco "Laureana Wright González"
Hospital Materno Pediátrico Xochimilco
Coordinación Territorial Xoch-2 Xochimilco de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México

De igual forma, se realizaron visitas a las siguientes dependencias e instituciones:

Ciudad de México
Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (Inmujeres CDMX)
Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
Fiscalía Central de Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
Agencia Especializada de Investigación para la Atención del Delito de Homicidio Doloso en Agravio de Mujeres y Personas con Orientación o Preferencia Sexual, por Identidad o Expresión de Género y Femicidio
Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas
Dirección General de Servicios Médicos Forenses de la PGJCDMX
Centro de Atención a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA)
Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar (CAVI)
2do Juzgado Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la CDMX,
Centro de Justicia para las Mujeres de la Ciudad de México- Azcapotzalco

Durante el 26 y 27 de octubre de 2017, el grupo de trabajo entrevistó a las organizaciones solicitantes, a otras organizaciones de la sociedad civil, a víctimas y a familiares de víctimas relacionadas con los contenidos de la solicitud AVGM/07/2017:

Entrevistas realizadas el 26 de octubre de 2017
Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social, A.C.
Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C (ADIVAC)
Mtra. Geru Aparicio Aviña (CIDE)
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", O.P A.C.
Organizaciones que forman parte del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio y Justicia, Derechos Humanos y Género

Entrevistas realizadas el 27 de octubre de 2017
Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C.
Defensa Jurídica y Educación para Mujeres, Vereda Themis, A.C.
Justicia Pro Persona, A.C.
Víctimas y familiares de víctimas de feminicidio, violencia sexual, trata de personas y desaparición

El grupo de trabajo desea señalar que solicitó acceso al Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5CDMX), sin embargo, éste fue

negado y el grupo no pudo observar el funcionamiento del mismo ni entrevistar al personal de dicho Centro.

El 30 de octubre de 2017, el gobierno de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos remitieron a la CONAVIM la información con la que contaban.

El 31 de octubre de 2017, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, remitió información relativa a los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las mujeres en la Ciudad de México.

El 16 y 17 de noviembre de 2017, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente, con la finalidad de discutir e integrar el informe.

El 17 de noviembre de 2017, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el representante de la Secretaría Ejecutiva, en su calidad de coordinador del grupo de trabajo, entregó el presente informe para su análisis, a la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM para su posterior remisión al titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.

IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE AVGM/07/2017.

A. Contenido y alcance de la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México.

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la CONAVIM, el gobierno de la Ciudad de México remitió información estadística de la PGJCDMX y del C5CDMX sobre el delito de homicidio doloso de mujeres, feminicidios, violencia familiar, lesiones, violación, otros delitos sexuales, tortura, secuestro y trata de personas.

Asimismo, informó sobre las políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la ciudad.

Los principales datos proporcionados por el gobierno de la Ciudad de México, se presentan a continuación; el informe completo se encuentra en la sección de anexos para mejor referencia.

B. Información presentada respecto de los delitos cometidos contra mujeres.

De acuerdo con la información presentada por el gobierno de la Ciudad de México, en el periodo de enero de 2012 a septiembre de 2017⁴, se registraron 292 casos de feminicidios y 421 casos de homicidios dolosos contra mujeres, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Ciudad de México. Averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por feminicidio y homicidio doloso contra mujeres (2012-2017*)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Homicidio doloso donde la víctima es mujer (sin feminicidios)	51	77	76	73	76	68	421
Feminicidio	51	52	57	56	46	30	292

⁴ Todos los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre.

Total	102	129	133	129	122	98	713
-------	-----	-----	-----	-----	-----	----	-----

Fuente: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. *Los datos son hasta septiembre de 2017

Las delegaciones en las cuales se inició el mayor número de carpetas de investigación iniciadas por feminicidio y homicidio doloso contra mujeres, en el periodo mencionado, son: Iztapalapa (62 casos), Gustavo A. Madero (32 casos), Cuauhtémoc (27 casos), Tlalpan (25 casos), Coyoacán (22 casos), Álvaro Obregón (19 casos), Tláhuac (18 casos), Xochimilco (17 casos) y Miguel Hidalgo (16 casos). Respecto al número de homicidios dolosos contra mujeres, el mayor número se concentra en las mismas delegaciones, excepto en la delegación Azcapotzalco, donde se presentó un mayor número de homicidios dolosos que de feminicidios.

Cuadro 2. Ciudad de México. Averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por los delitos de feminicidio y homicidio doloso donde las víctimas son mujeres y niñas por Delegación (2012-2017*)

Delegación	Homicidio doloso	Feminicidio	Total
Álvaro Obregón	38	19	57
Azcapotzalco	20	3	23
Benito Juárez	12	9	21
Coyoacán	15	22	37
Cuajimalpa	4	7	11
Cuauhtémoc	47	27	74
Gustavo A. Madero	76	32	108
Iztacalco	17	11	28
Iztapalapa	76	62	138
Magdalena Contreras	8	6	14
Miguel Hidalgo	16	16	32
Milpa Alta	4	6	10
Tláhuac	15	18	33
Tlalpan	30	25	55
Venustiano Carranza	27	12	39
Xochimilco	16	17	33
Total general	421	292	713

Fuente: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. *Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre

La PGJCDMX reportó que las víctimas de feminicidio y homicidio doloso, se encontraban en los siguientes rangos de edad: el 44.2% tenían entre 18 y 30 años, 40.1% entre 31 y 60 años, 8.6% era menor de 17 años, 6.2% tenía más de 60 años y del resto no se cuenta con el registro de su edad.

El gobierno de la Ciudad no aportó datos respecto del estado civil, ocupación, lugar de origen, nivel de estudios, condición socioeconómica, lugar y causa de muerte de la víctima. Asimismo, señaló que carece de información sistematizada respecto de si existía alguna relación entre la víctima y el victimario.

En cuanto a la existencia de órdenes de protección emitidas para las víctimas de feminicidio y homicidio doloso, la PGJCDMX informó que después de una revisión a la “base de datos respectiva”, no se encontró evidencia que indique que se haya solicitado alguna medida u orden de protección respecto de una carpeta o averiguación previa por feminicidio u homicidio doloso.

En relación a las personas victimarias, la PGJCDMX reportó que 52.8% tienen entre 18 y 30 años, 44.9% entre 31 y 60 años y el resto más de 60 años.

Por otro lado, el TSJCDMX reportó que en el mismo periodo fueron consignados un total de 250 averiguaciones previas o carpetas de investigación por el delito de feminicidio, y 2,444 por el delito de homicidio doloso contra mujeres, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Ciudad de México. Casos de feminicidio y homicidio doloso contra mujeres consignados al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tanto del Sistema Oral como Tradicional (2012-2017*)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Feminicidio	32	33	50	59	37	39	250
Homicidio	429	539	357	387	461	271	2444
Total	461	572	407	446	498	310	2694

Fuente: Tribunal Superior de Justicia, CDMX. * Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre

Por lo que hace a otros delitos cometidos en contra de mujeres, el gobierno de la Ciudad de México indicó que de enero de 2012 a septiembre de 2017, se registraron 67,520 casos de violencia familiar; 10,832 casos de lesiones dolosas; 9,985 casos de abuso sexual; 3,168 casos de violación; 586 casos de acoso sexual; 212 casos de tortura; 173 casos de trata de personas y 112 casos de secuestro. A continuación, se muestran las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas de los delitos cometidos en contra de las mujeres por año de ocurrencia.

Cuadro 4. Ciudad de México. Averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por los delitos de lesiones dolosas, violencia familiar, secuestro, trata de personas, tortura, abuso, acoso y violación sexual cometidos contra mujeres y niñas (2012-2017*)

Delito	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	Total
Violencia familiar	8,641	9,370	11,309	12,721	14,557	10,922	67,520
Lesiones dolosas	2,733	2,345	2,026	1,678	1,254	796	10,832
Abuso sexual	2,069	1,910	1,668	1,504	1,759	1,075	9,985
Violación	769	516	490	652	518	223	3,168
Acosos Sexual	78	54	36	30	223	165	586
Tortura	17	12	18	41	59	65	212
Trata de personas	15	45	37	36	27	13	173
Secuestro	24	20	20	16	19	13	112

Fuente: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

* Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre.

Las siete delegaciones con mayor número de casos de violencia familiar, lesiones dolosas, abuso sexual, violación y acoso sexual son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Álvaro Obregón, Iztacalco, Tlalpan y Coyoacán, como a continuación se describe en el siguiente cuadro, de acuerdo al número de averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por los delitos de lesiones dolosas, violencia familiar, abuso y acoso sexual, y violación cometidos contra mujeres y niñas por Delegación.

Cuadro 5. Ciudad de México. Averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por los delitos de lesiones dolosas, violencia familiar, abuso y acoso sexual y violación cometidos contra mujeres y niñas por Delegación (2012-2017*)

Delegación	Violencia familiar	Lesiones dolosas	Abuso sexual	Violación	Acoso sexual	Total
Álvaro Obregón	4,751	788	608	206	25	6,378
Azcapotzalco	3,475	554	312	103	23	4,467
Benito Juárez	2,388	412	476	99	55	3,430
Coyoacán	4,165	592	595	213	44	5,609
Cuajimalpa	985	187	158	54	2	1,386
Cuauhtémoc	5,731	1,177	1,650	359	129	9,046
Gustavo A. Madero	8,064	1,360	1,137	380	55	10,996
Iztacalco	4,903	514	459	102	26	6,004
Iztapalapa	13,446	1,968	1,759	610	68	17,851

Magdalena Contreras	2,030	285	169	74	9	2,567
Miguel Hidalgo	2,170	535	498	130	45	3,378
Milpa alta	1,174	127	125	67	3	1,496
Tláhuac	2,682	464	275	149	11	3,581
Tlalpan	4,360	720	572	239	32	5,923
Venustiano Carranza	3,712	661	685	170	37	5,265
Xochimilco	3,434	455	394	162	16	4,461
Se ignora	-	33	113	51	6	203
Sin dato	50	-	-	-	-	50
Total	67,520	10,832	9,985	3,168	586	92,091

Fuente: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. * Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre

En cuanto al rango de edad de las víctimas de estos delitos, la PGJCDMX reportó que más de 70% de las víctimas de violencia familiar tenía entre 18 y 60 años; más de 60% de las víctimas de violación se encuentra en este mismo rango de edad, mientras que 32.4% de las víctimas eran menores de edad. Con relación al acoso y abuso sexual, la mayoría de las víctimas se encuentra en el rango de edad de 30 a 60 años, y 36.4% de las víctimas era menor de edad, como a continuación se describe:

Cuadro 6. Ciudad de México. Distribución porcentual por grupos de edad de mujeres víctimas de diversos delitos (2012-2017*)

Rangos de edad	Violencia familiar	Violación sexual	Acoso sexual	Abuso sexual
De 0 a 17	7.0%	32.4%	10.9%	36.4%
De 18 a 30	29.7%	42.8%	33.8%	36.7%
De 31 a 60	40.5%	21.1%	40.6%	21.1%
Más de 60	5.8%	0.6%	1.1%	0.5%
Sin dato	16.9%	3.2%	13.5%	5.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

* Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre

Respecto de las personas victimarias, la PGJCDMX informó que no se encuentran sistematizados estadísticamente, datos como edad, estado civil, ocupación, lugar de origen, condición socioeconómica o si existía una relación con la víctima.

Por otro lado, de acuerdo con la información proporcionada por el C5CDMX, dependencia encargada del video monitoreo de las cámaras de vigilancia de la Ciudad de México, en el periodo de enero de 2012 a septiembre de 2017 ocurrieron 7,298 “incidentes por agresiones sexuales”⁵. A continuación se muestran los incidentes por año de ocurrencia:

Cuadro 7. Ciudad de México. Incidentes registrados por agresiones sexuales por tipo de agresión (2012-2017)

Tipo de agresión	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Abuso sexual	668	592	592	536	433	308	3,129
Violación	358	504	523	423	351	221	2,380
Vejación	42	338	447	324	437	201	1,789
Total	1,068	1,434	1,562	1,283	1,221	730	7,298

Fuente: Centro de Comando, Control, Computo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5)

Las delegaciones con mayor número de incidentes son Iztapalapa (1,366 incidentes), Gustavo A. Madero (980 incidentes) y Cuauhtémoc (897 incidentes). En cuanto al lugar en que ocurrieron estos

⁵ Los incidentes por agresiones sexuales fueron: 3,129 por abuso sexual; 2,380 por violación; y 1,789 por “vejación”.

incidentes, el C5CDMX informó que de los reportes recibidos resulta que el 52% de los incidentes ocurrió en la vía pública, 26% intramuros y del resto no se especifica.

De los incidentes de agresión sexual cometidos en la vía pública, 70.5% ocurrieron en la calle, 19.2% en el transporte público, 2.4% en el parque, 0.6% en el paradero, 0.4% en el baldío y 6.9% en otros. De las agresiones sexuales intramuros 67.1% ocurrió en el domicilio, 17% en un establecimiento comercial, 4.2% en escuelas, 2.7% en hoteles, 1.5% en el lugar de trabajo, 0.9% en hospitales, 0.6% en un albergue, 0.3% en un baño público y el resto en otros.

El C5CDMX reportó que del total de víctimas de los incidentes registrados, 95% eran mujeres, y la mayoría se encuentra en el rango de 15 a 30 años de edad. Asimismo, 99% de las personas victimarias son hombres, en un rango de edad de 20 a 25 años.

C. Información sobre las políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El gobierno de la Ciudad de México remitió al grupo de trabajo un informe sobre el marco normativo vigente en la Ciudad de México con la protección de los derechos humanos de las mujeres:

- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal;
- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal;
- Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal;
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal;
- Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal;
- Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas;
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, y
- Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas en el Distrito Federal, así como la inclusión de las medidas de protección para mujeres víctimas de violencia.

El gobierno de la Ciudad informó que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, mismo que establece la igualdad de género como un enfoque transversal de la política pública y directriz para la inclusión de acciones afirmativas en los programas sectoriales.

El Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres 2015-2018 (PEIOND) para orientar y precisar las acciones y medidas dirigidas a alcanzar este objetivo establecido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Este programa resultó del cruce de las metas y objetivos de los Programas Sectoriales de gobierno con el eje transversal de la Igualdad de Género, actualizando con esto el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres 2013-2018.

El Programa para la Prevención, la Atención y el Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia del Distrito Federal, cuyo objetivo contenido en el propio programa es “fortalecer la función pública de las Dependencias y Órganos Político Administrativos del Gobierno del Distrito Federal con el fin de garantizar el derecho a una vida libre de violencia a las mujeres, a través de un mecanismo que coadyuve a la prevención, atención y acceso a la justicia”.

El Programa Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, el cual ha tenido modificaciones para otorgar mayores beneficios a las mujeres, por ejemplo la capacitación sobre el respeto y promoción de sus derechos y en prevención de una vida libre de violencia.

El Programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género, operado por la Secretaría de Salud.

El gobierno de la Ciudad de México cuenta con la Coordinación Interinstitucional, establecida en el artículo 11 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, figura análoga a los Sistemas Estatales para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Además, cuenta con el Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, que es el máximo órgano de gobernanza de la política para la Igualdad Sustantiva a nivel de gabinete, contenido en el artículo 11 de la citada Ley.

Respecto a los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia, la PGJCDMX informó que cuenta con el Sistema de Auxilio a Víctimas de Delito, el cual tiene seis centros de atención: Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas de Delito Violento (ADEVI), Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones, Centro de Investigación Victimológica y Apoyo Operativo (CIVA) y el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), así como dos Centros de Justicia para las Mujeres (CJM).

El ADEVI brinda atención a víctimas directas e indirectas en casos de delitos de lesiones, secuestro, privación de la libertad, tortura y trata de personas relacionada con explotación laboral y el CAVI brinda atención integral en las áreas de trabajo social, psicología, jurídica y médica a mujeres menores de 60 años de edad víctimas de violencia familiar, así como a niñas y niños menores de 12 años víctimas de violencia familiar.

Asimismo, la PGJCDMX informó que cuenta con 18 Fiscalías desconcentradas⁶, y en relación con los delitos de violencia contra las mujeres cuenta además con la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales; la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Homicidio, dentro de la cual se encuentra la Agencia Especializada de Investigación para la Atención del Delito de Homicidio Doloso en Agravio de Mujeres y Personas con Orientación o Preferencia Sexual, y por Identidad o Expresión de Género y Femicidio; la Fiscalía Central de Investigación para el Delito de Trata de Personas y la Fiscalía Central de Investigación para el Delito de Secuestro.

La Secretaría de Salud de la Ciudad de México cuenta con 35 Servicios Especializados en Prevención y Atención de la Violencia de Género (SEPAVIGE), los cuales abarcan 13 de las 16 delegaciones territoriales. De igual forma, la Secretaría de Desarrollo Social de esta misma ciudad, a través de su Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, cuenta con la Red de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, conformada por 16 Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAVIF), una en cada Delegación Política y la Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar especializada para población Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Transgénero (en adelante LGBTTTI), ubicada en la delegación Cuauhtémoc.

El Inmujeres DF desde el 2002 tiene Unidades en cada una de las delegaciones políticas, mismas que operan modelos de atención integrales orientados a la prevención de la violencia contra las mujeres y, de todo tipo de discriminación.

Por otro lado, si bien no es una instancia especializada, la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, a través de la Unidad de Contacto del Secretario, brinda asistencia y atención a habitantes

⁶ Hay una Fiscalía Desconcentrada en cada Delegación Política, la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Delitos Ambientales y en Materia de Protección Urbana (FEDAPUR) y la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Agencias de Atención Especializada (FAAE).

de la Ciudad de México, fungiendo como vínculo con diversas instancias especializadas en la atención de la violencia contra las mujeres.

Con relación a la intervención con personas agresoras, el gobierno de la Ciudad informó que la PGJCDMX, la Secretaría de Salud y el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia de la Ciudad de México implementan programas de intervención reeducativos para agresores de violencia familiar y de pareja.

En cuanto a los protocolos de atención a mujeres víctimas de violencia, el Inmujeres DF informó que se encuentra desarrollando el Modelo Único de Atención a las Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia (en adelante Modelo único de Atención), para el funcionamiento homologado y unificado de los servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales que brindan a mujeres víctimas de violencia. Por otro lado, la PGJCDMX cuenta con el Protocolo para la Atención de las Personas Usuarias en los Centros de Justicia para las Mujeres de la Ciudad de México.

En relación a los protocolos especializados de investigación de delitos cometidos contra mujeres, la PGJCDMX cuenta con el Protocolo para la Búsqueda Inmediata de Personas en Situación de Extravío o Ausencia en Especial de Mujeres, Niños y Niñas y el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del delito de Femicidio (en adelante, Protocolo de Investigación de Femicidio).

Para la evaluación de cumplimiento y aplicación del Protocolo de Investigación de Femicidio, existe un Comité Técnico de Análisis y Evaluación, mismo que de 2012 a 2017 realizó diez sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria. En este Comité participan tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con experiencia en derechos humanos, perspectiva de género o violencia contra las mujeres.

Por lo que se refiere a los registros de casos de mujeres víctimas de violencia, el gobierno de la Ciudad de México, a través del Inmujeres DF, se trabaja en la implementación de la red de Información de Violencia Contra las Mujeres, para “recolectar, procesar, clasificar y dar seguimiento a la información relativa a los casos de violencia contra las mujeres y niñas, generada por las Dependencias, Entidades y Órganos Político Administrativos de la Ciudad de México encargadas de dar atención, como lo dispone la Ley de Acceso”, y el Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Femicida (SIARVFEM), el cual es un mecanismo de coordinación de acciones interinstitucionales para atender la violencia feminicida, conformado, tanto por un sistema informático de identificación de víctimas recurrentes, como por procedimientos, indicadores y acciones coordinadas a implementar por los entes públicos que lo integran y que tienen responsabilidades en la materia.

Por su parte, el TSJCDMX cuenta con el Sistema de Información Estadística en la Materia Penal-Tradicional y con el Sistema de Información Estadística en la Materia Penal-Oral, de la información remitida por el gobierno de la Ciudad de México no se precisa si dicho Sistema contiene un apartado específico de casos de violencia contra las mujeres.

En cuanto a las acciones de capacitación y sensibilización a servidoras y servidores públicos, el gobierno de la Ciudad de México informó que el Instituto de Formación Profesional de la PGJCDMX ha impartido cursos de formación continua en materia de derechos humanos y perspectiva de género y aplica una evaluación al término de cada curso. Asimismo, la Dirección General de Derechos Humanos de la misma institución, ha llevado a cabo desde 2012 acciones de capacitación y sensibilización a personal ministerial, policial, pericial, oficiales secretarios, de asesoría jurídica pública, auxiliares de mediación, abogados victimales, en psicología, facilitadores, de trabajo social y administrativo en temas como violencia familiar, derechos humanos de las mujeres, trata de personas, género y diversidad sexual, victimología y atención integral, perspectiva de género en el ámbito de la procuración de justicia, masculinidades, lenguaje incluyente, violencia política y análisis del Protocolo de Investigación de Femicidio.

En el caso del Poder Judicial de la Ciudad de México, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México ha realizado diversas acciones de capacitación y sensibilización como foros, seminarios, talleres, cursos y diplomados sobre perspectiva de género en los casos de violencia contra las mujeres, juzgar con perspectiva de género, igualdad de género, argumentación jurídica con enfoque de derechos humanos y género, trata de personas y protección internacional de los derechos humanos y género, entre otros.

De igual forma, el gobierno de la Ciudad reportó acciones de capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos de las mujeres y género por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, específicamente para las Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar; la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, y la Secretaría de Seguridad Pública, a través del Instituto Técnico de Formación Policial.

Por otro lado, el InmujeresDF ha implementado capacitación en derechos humanos y violencia contra las mujeres, a diferentes dependencias como el Centro de Atención a Emergencias, la Contraloría General del Distrito Federal, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la CDMX, la Policía Auxiliar y Bancaria e Industrial, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Medio Ambiente, el Subsecretaría del Sistema Penitenciario, las delegaciones políticas, entre otras.

Respecto a las acciones orientadas a la promoción de los derechos humanos de las mujeres, el gobierno de la Ciudad indicó que ha llevado a cabo diversas acciones, dentro de las que se encuentran: ferias de servicios, jornadas de prevención de la violencia, participación en eventos en diversas instituciones de la Ciudad de México; acciones por días conmemorativos, distribución de materiales y campañas de difusión.

Con relación a los refugios para mujeres víctimas de violencia, el gobierno de la Ciudad refirió que el único refugio dependiente del gobierno local es el Refugio Especializado para Mujeres, Niñas y Niños Víctimas del Delito de Trata de Personas de la PGJCDMX y que existen albergues temporales en los CJM.

Finalmente, en cuanto a las órdenes de protección, el gobierno de la Ciudad informó que la PGJCDMX emitió el Acuerdo A/019/2011, que establece el procedimiento de actuación ministerial, policial y del Sistema de Auxilio a Víctimas para la solicitud, otorgamiento y ejecución de las órdenes de protección y medidas precautorias, cautelares y de seguridad contempladas en las diversas disposiciones normativas del Distrito Federal. Su registro lo realizan los CJM y el CAVI, quienes lo envían al CIVA para su sistematización.

El TSJCDMX informó que cuenta con una base de datos de medidas de protección tanto del Sistema oral, como del tradicional, y que el alcance de los registros para la materia penal oral es mucho más amplio que el del tradicional, ya que en dicho sistema se registran datos del tipo de medida otorgada por el juez, así como una serie de variables generales, socioeconómicas y sociodemográficas. En tanto el sistema tradicional únicamente se registra si la medida fue otorgada o no⁷.

⁷ No se omite señalar que el TSJCDMXDF hace referencia a “medidas de protección” y no a “órdenes de protección”, por lo que puede no tratarse de las órdenes establecidas en la Ley General de Acceso.

V. ANÁLISIS DEL GRUPO DE TRABAJO RESPECTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

A. Contexto sociodemográfico de la Ciudad de México.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Ciudad de México representa el 0.08% de la superficie del país, con 1,485 km²⁸. La entidad tiene una división político-administrativa en 16 delegaciones: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

La Ciudad de México ocupa el segundo lugar a nivel nacional de las entidades con mayor población, con un total de 8, 918, 653 habitantes, de los cuales 4, 687, 003 son mujeres y 4, 231, 650 son hombres⁹. El 96.4% de su población reside en zonas urbanas y 3.6% en zonas rurales. Según la misma fuente, en la Ciudad de México habitan 68,401 mujeres y 60, 896 hombres que hablan alguna lengua indígena (1.51% y 1.50% de la población, respectivamente), así como 104, 427 mujeres y 102, 884 hombres que se consideran, totalmente o en parte, afrodescendientes, (2.2% y 2.4% de la población, respectivamente) lo cual representa un 17.61% del total de la población. En el 36% de los hogares se declaró a una mujer como jefa del hogar, que concentran a una tercera parte de la población. El 43.67% de las mujeres se consideran como población económicamente activa, la gran mayoría (96.6%) ocupada.

En términos económicos, en 2014, la Ciudad de México aportó 16.5% al Producto Interno Bruto Nacional¹⁰ (PIB), ocupando así el primer lugar entre las entidades del país.

Según las estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha habido una reducción de 2.7% de la población de la Ciudad de México en situación de pobreza entre 2014 y 2016 (78% del avance nacional), pero un incremento en la población en pobreza extrema, cuya proporción creció en 3.1%, lo que contrasta con el descenso de 18.1% logrado en el conjunto nacional, como se muestra en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Ciudad de México. Medición de la pobreza por porcentaje y número de personas (2010-2016)¹¹

Indicadores	Porcentaje				Miles de Personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza								
Población en situación de pobreza	28.5	28.9	28.4	27.6	2,537.2	2,565.3	2,502.5	2,434.4
Población en situación de pobreza moderada	26.4	26.4	26.7	25.8	2,344.8	2,346.3	2,351.9	2,279.3
Población en situación de pobreza extrema	2.2	2.5	1.7	1.8	192.4	219.0	150.5	155.1
Población vulnerable por carencias sociales	34.4	32.4	28.0	28.9	3,055.8	2,872.1	2,464.5	2,548.6
Población vulnerable por ingresos	5.4	6.6	8.0	6.8	481.5	585.1	706.2	599.3
Población no pobre y no vulnerable	31.7	32.1	35.7	36.7	2,814.1	2,852.2	3,146.0	3,239.5
Privación social								
Población con al menos una carencia social	62.9	61.3	56.3	56.5	5,592.9	5,437.4	4,967.9	4,983.0
Población con al menos tres carencias sociales	13.4	9.2	6.8	6.8	1,194.9	814.2	597.3	604.3
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	9.5	9.2	8.4	8.4	847.4	813.9	779.5	744.3

⁸ Disponible en: www.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017.

⁹ INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

¹⁰ INEGI, Condiciones generales de la economía, enero 2016. Disponible en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/235105/1_Condiciones_generales_de_la_economia_-_enero_2016.pdf. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017.

¹¹ Disponible en: www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/Pobreza-2016.aspx. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017.

Carencia por acceso a los servicios de salud	32.5	23.4	19.6	19.6	2,885.4	2,072.8	1,759.1	1,732.1
Carencia por acceso a la seguridad social	52.4	52.5	47.0	47.0	4,656.6	4,660.2	4,081.8	4,150.2
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	7.6	6.4	5.9	5.9	672.3	570.3	480.2	521.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3.9	3.0	2.1	2.1	348.8	270.3	145.7	184.7
Carencia por acceso a la alimentación	15.5	13.0	11.5	11.5	1,381.3	1,157.5	1,031.5	1,014.2
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	6.0	6.9	7.5	7.5	532.2	610.0	723.3	665.3
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	34.0	25.5	34.4	34.4	3,018.6	3,150.4	3,208.6	3,033.7

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH

En este contexto, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la Ciudad de México el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹² para el año 2000, era de 0.930; en 2005 ocupó el primer lugar con 0.938¹³ de las entidades de la república; al igual que en 2010 con 0.954. En 2012, ascendió un lugar. La tasa de crecimiento del IDH de la Ciudad de México en el periodo 2005-2010 fue de 1.68%, la tasa de crecimiento del Índice de Salud de 1.14% y del Índice de Educación fue de 2.26%; mientras que el aumento del Índice de Ingreso fue de 1.64%.

Si se utiliza el promedio ponderado de las delegaciones, el resultado global para la Ciudad de México es un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.822 en 2010, que es comparable con el nivel de desarrollo de países como Barbados y Portugal. En 2010, Benito Juárez fue la delegación con mayor desarrollo humano en la Ciudad de México, con un IDH de 0.917. En contraste, la delegación con menor desarrollo fue Milpa Alta, con un IDH de 0.742. La brecha de desarrollo entre ambas delegaciones fue de 19.2%. Si se compara el desempeño de las delegaciones con mayor y menor desarrollo, es posible reconocer que en la Ciudad de México coexisten condiciones de desarrollo similares a las de Países Bajos e Irán¹⁴.

Asimismo, respecto a la desigualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo con el PNUD el Índice de Desigualdad de Género (IDG)¹⁵, entre 2008 y 2010, pasó de 0.369 a 0.358. Este descenso de 10.5% en el valor del indicador señala un avance en el logro de un desarrollo humano más igualitario¹⁶. En 2012 el IDG fue de 0.330, lo cual posicionó a la entidad en el tercer lugar de las entidades, en todos los componentes del IDG en 2012 (índice de salud reproductiva, razón de mortalidad materna, tasa de fecundidad de adolescentes, índice de empoderamiento, representación parlamentaria, logro en educación secundaria y superior, índice de mercado laboral y participación en el mercado laboral), se observaron en la Ciudad de México condiciones superiores a las del conjunto del país.

Por otra parte, de acuerdo con el Índice Absoluto de Intensidad Migratoria 2000-2010, calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)¹⁷, la Ciudad de México ocupa el lugar 26 de las. Destaca por su muy bajo porcentaje de emigrantes en Estados Unidos: del total de viviendas solamente 1.49%

¹² El Índice de Desarrollo Humano sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*, base de datos, disponible en:

www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idhmovilidadsocial2016/PNUDMx_INDH2016_Base_IDH.xlsx?download. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, disponible en:

www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2017.

¹⁵ El IDG refleja la desventaja que pueden experimentar las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología. Identificar barreras para lograr la igualdad*, *Op cit.*, pp. 132-133.

¹⁷ Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Intensidad_Migratoria_Mexico_Estados_Unidos_2000-2010, fecha de consulta: 6 de mayo de 2016.

tenía emigrantes a Estados Unidos, 0.45% migrantes circulares y 0.33% migrantes de retorno en el quinquenio anterior. El 1.80% de las viviendas recibía remesas, contra 4.59% en el total nacional.

B. Contexto de la Ciudad de México en materia de violencia contra las mujeres.

A continuación se exponen los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas por el grupo de trabajo: 1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM); 2. Red de Información de Violencia contra las Mujeres; 3. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH); 4. Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); 5. Aviso al MP en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 6. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud; 7. Atenciones en urgencias por traumatismos del Sector Salud; 8. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); 9. Desaparición de mujeres del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED); 10. Maternidad en niñas y adolescentes del INEGI y del SINAIS; 11. Estadísticas judiciales en materia penal; 12. Estadísticas del Poder Judicial de la Ciudad de México, y 13. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Es importante mencionar que no en todos los casos se cuenta con información actualizada. No obstante, el grupo analiza las bases de datos y estadísticas y considera que resultan de utilidad para conocer de manera general la situación de violencia de la Ciudad de México. El resultado del ejercicio no proporciona *per sé* conclusiones definitivas sobre la magnitud de este fenómeno. Para el grupo, la gravedad de la situación no puede medirse exclusivamente con relación al número de casos de violencia reportados por la Secretaría de Salud CDMX, la Secretaría de Seguridad Pública CDMX, la Procuraduría General de Justicia CDMX, y el Tribunal Superior de Justicia CDMX, en virtud de la diferencia que hay entre el resultado de estos datos y el resultado de la ENDIREH.

1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

A partir de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley General de Acceso, se creó el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), el cual tiene como objetivo principal administrar la información procesada y proporcionada por las instancias encargadas de la atención, prevención y sanción de la violencia hacia las mujeres. En este sentido, el BANAVIM debe ser alimentado por las instancias que conforman el Sistema Nacional, incluyendo los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

De acuerdo con la consulta realizada al BANAVIM¹⁸, la Ciudad de México no ha reportado información a este sistema, por lo que no es posible obtener información de esta base de datos.

2. Red de Información de Violencia contra las Mujeres.

A pesar de la obligatoriedad establecida en el artículo 16 de la Ley de Acceso, en la página electrónica del gobierno de la Ciudad¹⁹ no es posible acceder de manera pública a la *Red de Información de Violencia contra las Mujeres*, ni en la página del Inmujeres DF,²⁰ que es la instancia responsable de coordinarlo y operarlo según la fracción II del mencionado artículo.

¹⁸ https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.

¹⁹ Véase <http://www.cdmx.gob.mx/>.

²⁰ Véase <http://www.inmujeres.cdmx.gob.mx>.

De acuerdo con la Ley de Acceso, la Red de Información tiene el objetivo de recolectar, procesar, clasificar y dar seguimiento a los casos de violencia contra las mujeres y las niñas, a través de un sistema informático. El gobierno de la Ciudad de México ha informado que durante el año 2016, dicha Red fue diseñada por el Inmujeres DF, la cual será alimentada a través de la Cédula de Registro Único (CRU).

En el portal electrónico de la PGJCDMX, en el apartado “Estadísticas Delictivas”²¹, la Dirección General de Política y Estadística Criminal presenta de manera mensual de enero de 2014 a septiembre de 2017 un Boletín estadístico de la incidencia delictiva en la Ciudad de México con cuatro apartados:

- I. Incidencia delictiva en la Ciudad de México;
- II. Número de carpetas de investigación del fuero común por delegación en el mes;
- III. Variación del número de carpetas de investigación de delitos de alto impacto por delegación, y
- IV. Tasa delictiva de delitos de alto impacto por cada 100,000 habitantes del Distrito Federal [sic] (por delegación).

En el primer apartado se incluyen las Carpetas de investigación iniciadas por delitos del fuero común con dos desagregaciones: con y sin violencia y de “alto y bajo impacto social”, así como las “incompetencias y hechos no delictivos”. Cabe señalar que no hay referencia al asterisco del título de la sección ni se define lo que se entiende por alto impacto social. Dentro de las “1.1.2.a. CARPETAS DE INVESTIGACIÓN DEL FUERO COMÚN DE DELITOS DE ALTO IMPACTO SOCIAL con las gravedades del Sistema Penal Acusatorio Vigente” se incluyen homicidios dolosos, violación y lesiones dolosas por disparo de arma de fuego, pero sin desagregar por sexo de la víctima. En las “1.1.2.b. CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR DELITOS DE BAJO IMPACTO SOCIAL” se incluyen en el rubro de delitos sexuales el abuso sexual, el acoso sexual y el estupro, además de lesiones dolosas.

El investigador Diego Valle, mediante un solicitud vía Infomex, dirigida a la Secretaría de Seguridad Pública,²² ha logrado mapear diversos delitos ocurridos en la Ciudad de México desde 2014 hasta 2016, puesto que el “sitio ya no se ha podido actualizar debido a la negativa de la SSP-CDMX a contestar las solicitudes de información pidiéndoles datos actualizados”,²³ entre los que destaca el de violación, de nuevo sin desglosar el sexo de la víctima. De esta manera podemos conocer la evolución

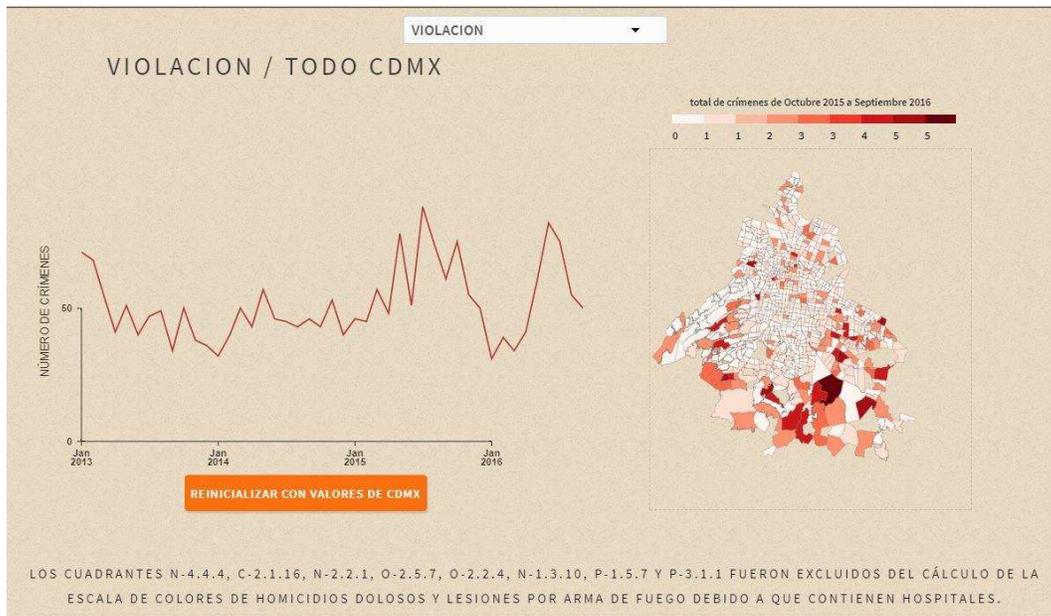
²¹ Véase <http://www.PGJCDMX.cdmx.gob.mx/procuradua/estadisticas-delictiva>.

²² Folio: 0109000374716: “En atención a la solicitud vía INFOMEX registrada con el número de folio referido, consistente en: Con fundamento en la Ley Federal de Acceso a la Información les escribo para solicitar información delictiva desagregada por mes y cuadrante de seguridad pública TODOS LOS DELITOS DE ALTO IMPACTO (CON LOS CRÍMENES VIOLENTOS Y NO VIOLENTOS POR SEPARADO) CON FECHA, HORA, LATITUD Y LONGITUD DE OCURRENCIA en el Distrito Federal para los años 2014, 2015 y 2016 en formato EXCEL (.xlsx). Es importante que la información de crímenes con y sin violencia esté disponible por separado. La información debe ser completa y sin limitaciones de todos los registros de los crímenes solicitados. Si deciden redactar información, por favor proporcionen una explicación escrita del motivo y referencia a los motivos para dicha excepción. En base a los artículos transitorios de la Ley Federal de la Información estos registros deben de estar disponibles antes de la fecha límite del trámite. Espero su pronta respuesta antes de la fecha límite. De no entregar los datos solicitados dentro del tiempo límite marcado, con fundamento en lo previsto por los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tomaré todos los recursos de revisión que el IFAI proporciona. Se proporciona información de los delitos de alto impacto, información con la que cuenta la Dirección Ejecutiva de Análisis y Control de la Operación Policial, la información se desglosa por delito, año, fecha, hora, cuadrante, coordenadas "X" y "Y" y mes. La edad, sexo de las víctimas, tipo de arma y el ministerio público donde se levantó la denuncia, forman parte de la averiguación previa, a la cual esta Dirección Ejecutiva no tiene acceso. Si desea mayor información, se sugiere canalizar la solicitud a la PGJCDMXCDMX.”

²³ Respuesta de la Subsecretaría de información e inteligencia policial vía INFOMEX: “Por este conducto, se informa que la georreferenciación (sic) de la incidencia delictiva y remisiones, se suspendió en forma temporal, a partir del 01 de noviembre del (sic) 2016, debido a que se están realizando ajustes a la organización del Programa de Cuadrantes por la implementación de las Estaciones de Policía. Aun no se cuenta con la fecha tentativa para reanudar la georreferenciación (sic) de la incidencia delictiva, toda vez que se continúa con el proyecto de implementación de las Estaciones de Policía”.

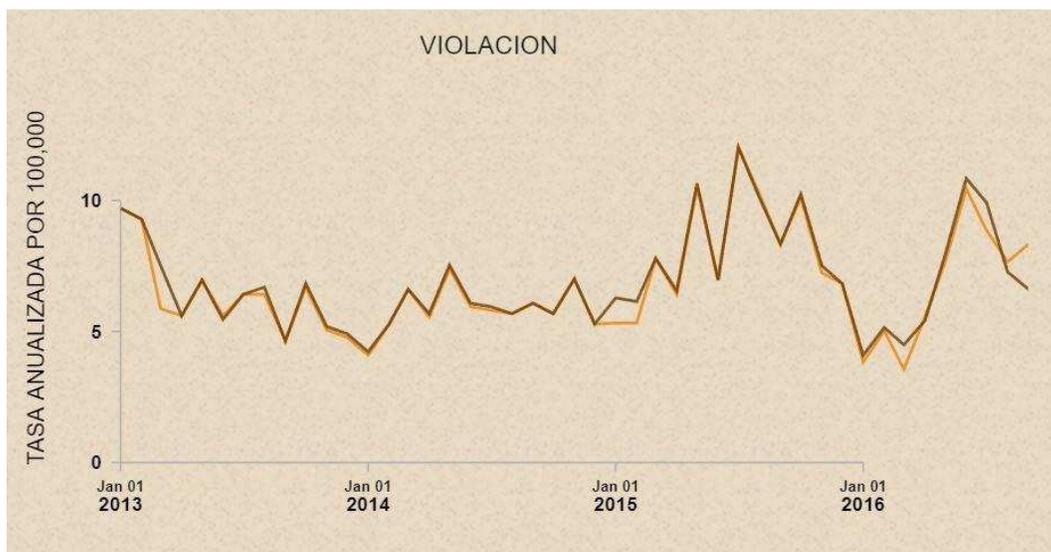
en el periodo 2014-2016 de las violaciones y ubicarlas por cuadrantes en la Ciudad de México (Figura 2) y la comparación de los datos reportados al Sistema Nacional de Seguridad Pública (Figura 3).

Figura 1. Ciudad de México 2014-2016: Evolución de las violaciones y ubicación por cuadrantes.



Fuente: Diego Valle, Crimen por tu rumbo, a partir de datos de la SSPDF²⁴

Figura 2: Ciudad de México 2014-2016: Evolución de las tasas de violaciones por 100,000 personas según SSPDF y SESNSP.



Fuente: Diego Valle, Crimen por tu rumbo, a partir de datos de la SSPDF e información proporcionada por la PGJCDMX-CDMX al Sistema Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con el objetivo de profundizar la situación en la Ciudad de México, se consultaron las encuestas de violencia contra las mujeres llevadas a cabo por el INEGI, los registros administrativos sobre atención a casos de violencia contra las mujeres, las estadísticas vitales, tanto de mortalidad como de natalidad

²⁴ <https://hoyodecrimen.com/>.

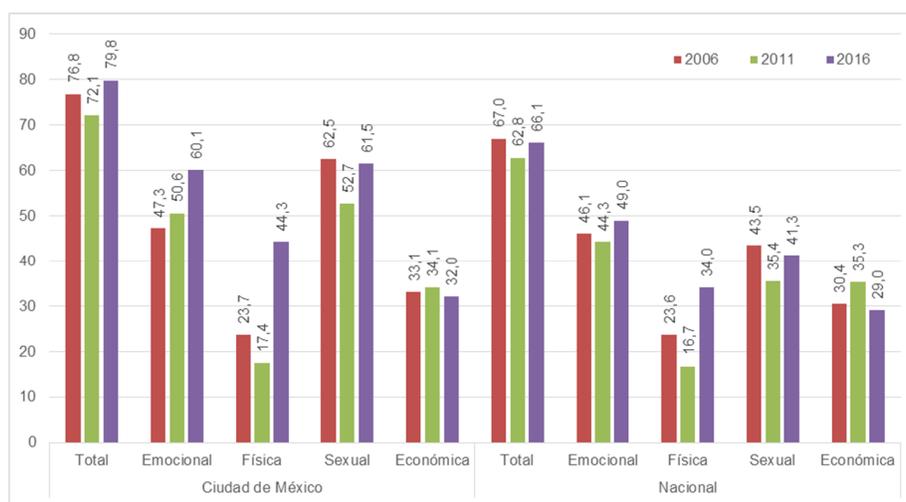
y los Censos de Gobierno, Seguridad pública e Impartición de Justicia, también levantados por el INEGI.

3. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH)²⁵.

A partir del análisis de los resultados de las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares 2006, 2011 y 2016), el grupo de trabajo percibe una muy ligera reducción entre 2006 y 2011 y luego un aumento en 2016 para la violencia emocional y física y una muy pequeña reducción en la sexual y la económica.

La prevalencia de todos los tipos de violencia ha sido mayor en la Ciudad de México respecto al promedio nacional, excepto la violencia económica en 2011. En todos los años, el tipo de violencia más frecuente es la emocional, en 2016 ha afectado a seis de cada diez mujeres en la Ciudad de México y a casi la mitad de las mujeres de 15 años y más en el ámbito nacional. Asimismo, 61.5% de las mujeres en la Ciudad de México ha sufrido violencia sexual a lo largo de su vida, contra 41.3% en el promedio del país y 44.3% de las mujeres en la Ciudad de México ha sufrido violencia física, contra 34% en todo el país, la experiencia de violencia económica también ha sido mayor en la Ciudad con 32%, contra 29% en el país.

Gráfica 1. Prevalencia de la violencia por tipo de violencia entre las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida. Nacional y Ciudad de México (2006, 2011 y 2016)

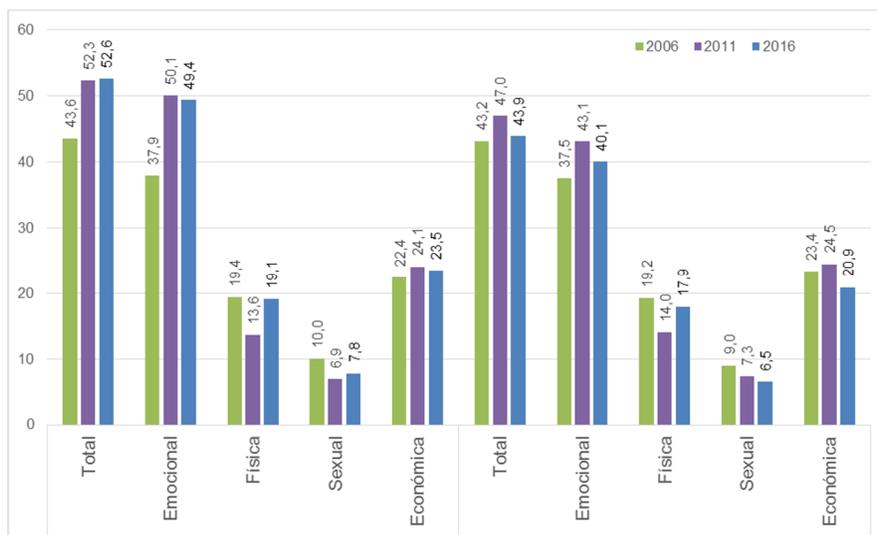


Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, 2011 y 2016.

Por lo que toca a la prevalencia de la violencia de parte de la pareja por tipo de violencia contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida, en la Ciudad se observa un incremento en todo el periodo para la violencia emocional, en tanto que para la física y la sexual hay una reducción seguida de un aumento y para la económica hay un ligero incremento en 2011. De nuevo la violencia emocional es la más frecuente, seguida de la económica, la física y la sexual (Gráfica 2).

²⁵ El marco conceptual de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, puede ser consultado para mayor referencia en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825095055>

Gráfica 2. Prevalencia de la violencia por parte de la pareja por tipo de violencia entre las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida. Nacional y Ciudad de México (2006, 2011 y 2016)

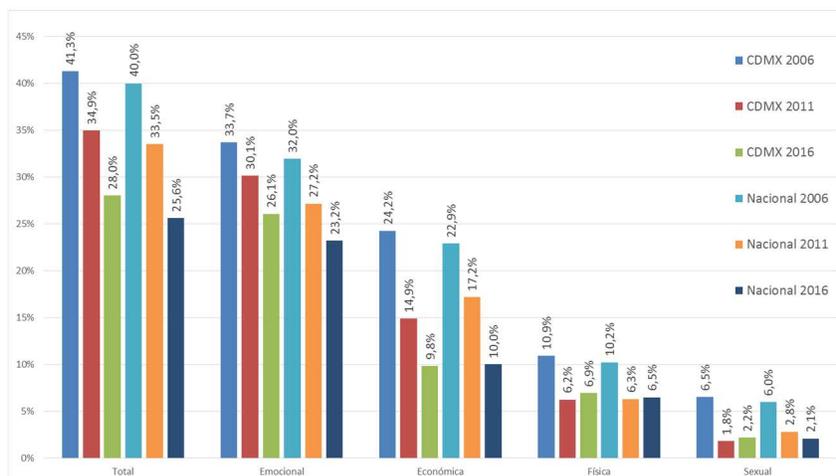


Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, 2011 y 2016.

Respecto a la prevalencia de la violencia por parte de la pareja, según tipo de violencia entre las mujeres de 15 años y más en los últimos 12 meses, tanto en el ámbito nacional como en la Ciudad de México, se observa un descenso sostenido entre 2006 y 2016, especialmente para la violencia sexual. Por otra parte, la prevalencia de la violencia emocional, la física y la sexual es mayor en la Ciudad de México respecto al promedio nacional, excepto la económica.

En todos los años el tipo de violencia más frecuente es la emocional, en 2016 ha afectado a poco más de una de cada cuatro mujeres de 15 años y más en la Ciudad de México y a 23.2% en el ámbito nacional. En cuanto a la violencia sexual, 2.2% de las mujeres en la Ciudad de México reportó haberla sufrido en el último año (contra 2.1% en el promedio del país). La violencia física la ha sufrido 6.9% de las mujeres en la Ciudad de México y 6.5% en todo el país. La experiencia reciente de violencia económica ha sido ligeramente menor en la Ciudad (9.8%) que en el país (10%) (Gráfica 3).

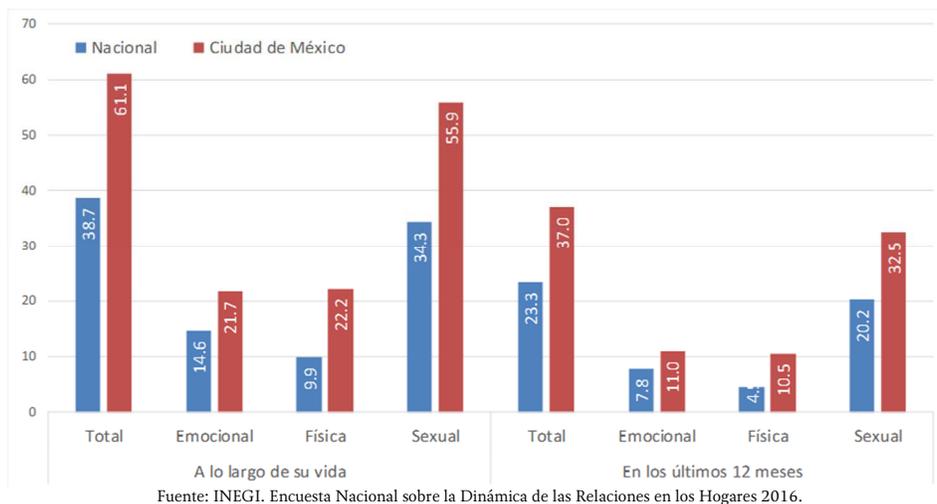
Gráfica 3. Prevalencia de la violencia por parte de la pareja por tipo de violencia entre las mujeres de 15 años y más en los últimos 12 meses. Nacional y Ciudad de México (2006, 2011 y 2016)



Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, 2011 y 2016.

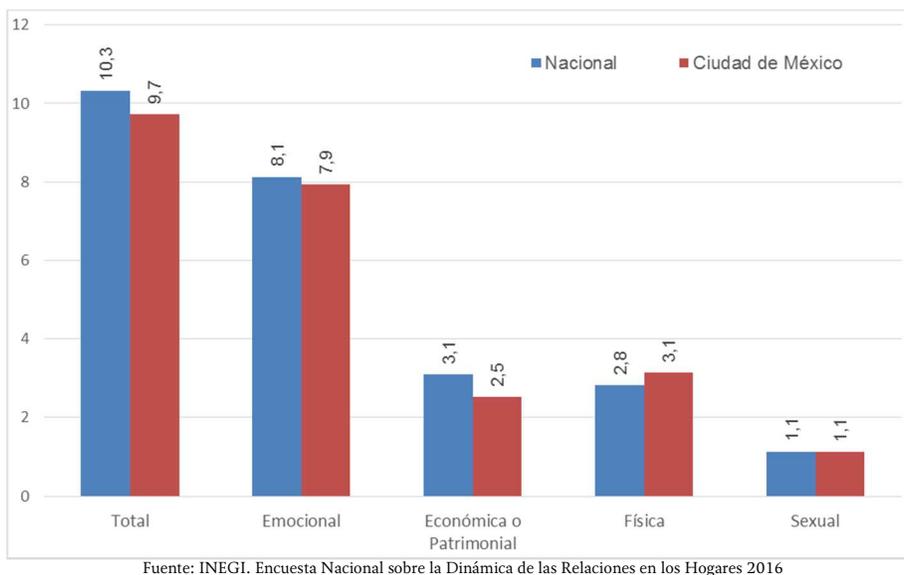
Respecto a la violencia comunitaria, en 2016, en la Ciudad de México, 61.1% de las mujeres mayores de 15 años había sido agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida y 37% lo fue en los últimos 12 meses. Estas proporciones son superiores a las registradas en el ámbito nacional, en el que las cifras son 38.72% y 23.3%, respectivamente (Gráfica 4).

Gráfica 4. Mujeres de 15 años y más agredidas en el ámbito comunitario, por condición y tipo de violencia comunitaria. Nacional y Ciudad de México (2016)



Según la ENDIREH 2016, en la Ciudad de México el porcentaje de mujeres de 15 años y más que habían sufrido violencia en el ámbito familiar durante el último año es de 9.7%, principalmente violencia emocional (7.9%), luego física (3.1%), después económica o patrimonial (2.5%) y finalmente sexual (1.1%) (Gráfica 5). Cabe señalar que estas prevalencias, excepto en la violencia física, son inferiores a las registradas en el total nacional, que son 10.3%, 8.1%, 2.8%, 3.1% y 1.1% respectivamente.

Gráfica 5. Mujeres de 15 años y más según condición y tipo de violencia en el ámbito familiar en los últimos 12 meses. Nacional y Ciudad de México



4. Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS).

Debido a que la ENDIREH no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud ha hecho pública, para su consulta y análisis, la base de datos de lesiones, mediante la página del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* (SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud (DGIS) de la Secretaría de Salud²⁶.

Dicho sistema responde también a las obligaciones impuestas en la NOM-046-SSA2-2005. *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (NOM-046), que tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general, y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de casos de violencia²⁷.

A partir de la información del SINAIS, el grupo de trabajo pudo observar que de 2010 a 2015, la Secretaría de Salud²⁸ atendió por lesiones y violencia un total de 1, 266,658 casos de mujeres; en la Ciudad de México se atendieron 82,037 de ellos (Cuadro 1). Se muestra una concentración geográfica en las delegaciones Venustiano Carranza y Benito Juárez (16.4% y 13.8% de las atenciones, cuando sólo reúnen 4.7% y 3.9% de la población femenina sin seguridad social, respetivamente). Llama la atención la discontinuidad en el número de atenciones, particularmente en 2013, cuando parecería haber habido mejoras en el registro de las mismas.

Es importante señalar que a lo largo del análisis se habla de atenciones y no de usuarias, puesto que una mujer puede haber sido atendida en más de una ocasión, además de que en el transcurso de una consulta por cualquier otro motivo, puede detectarse abandono o negligencia o bien violencia económica o patrimonial.

Por otra parte, es importante mencionar que la participación de la Ciudad de México en el total nacional de atenciones (5.68% de las atenciones en 2010, 4.19% en 2011, 3.06% en 2012, 7.57% en 2013, 8.70% en 2014 y 7.30% en 2015) constituye alrededor de 98% del porcentaje que representa la población femenina sin seguridad social de la Ciudad en el total nacional, 6.18% en esos mismos años, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes de CONAPO.²⁹

Cuadro 9. Ciudad de México: Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud (2010-2015)

	Año de la atención						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Total Nacional	135,416	158,191	182,562	223,199	272,372	294,918	1,266,658
Ciudad de México	7,691	6,624	5,591	16,893	23,701	21,537	82,037
Azcapotzalco	21	33	71	11	1,325	1,614	3,075
Coyoacán	369	84	79	14	3	4	553
Cuajimalpa de Morelos	137	167	97	173	191	0	765
Gustavo A. Madero	1,344	1,230	1,393	1,293	1,131	1,113	7,504

²⁶ Véase en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/subsistema1.html>.

²⁷ Véase en: <http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm>.

²⁸ Hablamos de forma genérica de la Secretaría de Salud, aunque los servicios son prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESA).

²⁹ <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Iztacalco	509	448	412	1,948	1,978	1,259	6,554
Iztapalapa	67	1	0	1,220	1,496	1,577	4,361
La Magdalena Contreras	147	119	72	946	852	42	2,178
Milpa Alta	436	155	132	1,626	1,836	1,703	5,888
Álvaro Obregón	612	563	647	995	899	613	4,329
Tláhuac	1,658	1,473	1,318	530	240	131	5,350
Tlalpan	875	1,105	701	819	1,111	1,080	5,691
Xochimilco	369	364	265	57	28	2	1,085
Benito Juárez	45	3	0	2,021	4,569	4,691	11,329
Cuauhtémoc	546	522	28	1,372	2,445	2,716	7,629
Miguel Hidalgo	370	304	295	238	712	352	2,271
Venustiano Carranza	186	53	81	3,630	4,885	4,640	13,475

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

En cambio, si referimos estas atenciones a la población femenina sin seguridad social, que es a la que atiende la Secretaría de Salud (Cuadro 10), encontramos que hasta 2012, la tasa en la capital era inferior a la nacional, y superior desde 2013; en todo el periodo la tasa de la Ciudad de México representa 1.05% de la nacional. Con este indicador relativo, Milpa Alta es la delegación con más atenciones respecto a su población (4.1 veces el promedio de la Ciudad) seguida de Venustiano Carranza y Benito Juárez (3.4 y 3.2 veces la media de la capital, respectivamente). En el otro extremo se encuentran Coyoacán, Iztapalapa y Xochimilco, cuyas tasas de atenciones son de una cuarta parte del promedio de la entidad.

Cuadro 10. Tasa de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud por 10,000 mujeres sin seguridad social. Nacional y Ciudad de México (2010-2015)

	Año de la atención						Promedio
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Total Nacional	45,3	52,4	60,0	64,4	75,1	77,9	62,5
Ciudad de México	39,4	33,8	28,4	83,8	115,4	93,0	65,6
Azcapotzalco	3,3	5,1	11,1	1,2	138,5	210,0	61,5
Coyoacán	29,4	6,7	6,3	1,0	0,2	0,3	7,3
Cuajimalpa de Morelos	24,9	29,6	16,8	39,7	42,8	0,0	25,6
Gustavo A. Madero	58,2	53,6	61,0	48,6	41,9	41,0	50,7
Iztacalco	66,4	58,8	54,3	224,4	224,4	144,7	128,8
Iztapalapa	1,5	0,0	0,0	30,1	36,2	30,1	16,3
Magdalena Contreras	26,6	21,4	12,8	172,3	152,0	6,5	65,3
Milpa Alta	99,9	34,5	28,5	541,4	595,5	316,8	269,4
Álvaro Obregón	37,4	34,2	39,1	59,5	52,7	32,3	42,5
Tláhuac	174,8	151,9	133,0	64,9	28,8	11,7	94,2
Tlalpan	58,5	73,3	46,2	54,3	72,0	55,4	60,0
Xochimilco	35,1	34,1	24,5	6,2	3,0	0,2	17,2
Benito Juárez	6,5	0,4	0,0	216,5	479,5	559,7	210,5
Cuauhtémoc	49,7	47,3	2,5	112,0	196,0	211,2	103,1
Miguel Hidalgo	50,3	41,2	39,9	26,8	78,7	38,0	45,8
Venustiano Carranza	20,3	5,8	8,9	372,5	494,1	453,2	225,8

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia y CONAPO Proyecciones de población 2010-2050

Si nos referimos a la intencionalidad, la gran mayoría de las atenciones en la Ciudad de México (67,114 o 81.8%) y el total nacional (945,267 o 74.6%) fueron calificadas de *Accidentales*, a pesar de que pueden tratarse de agresiones que se registran bajo este rubro. En la Ciudad de México alrededor de una de cada 19 atenciones (5.2%) corresponde a violencia no familiar, con una proporción superior a la nacional (3.2%). La violencia familiar sólo agrupa a 7.3% de las atenciones en la Ciudad, contra 20.2% en el total nacional. La violencia auto infligida es inferior a la del conjunto del país (0.6% contra 0.8%). Hay un solo registro de atenciones por trata de personas en la Ciudad de México (Cuadro 11).

Cuadro 11 Ciudad de México. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad (2010-2015)

Total nacional	Intencionalidad del evento													
	Accidental		Violencia familiar		Violencia no familiar		Auto infligido		Se ignora		Trata de personas		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
	945,267	74.6%	256,088	20.2%	40,914	3.2%	10,688	0.8%	13,681	1.1%	20	0.0%	1,266,658	100.0%
Ciudad de México	67,114	81.8%	5,982	7.3%	4,289	5.23%	527	0.6%	4,124	5.0%	1	0.0%	82,037	100.0%
Azcapotzalco	3,059	99.5%	11	0.4%	4	0.1%	0	0.0%	1	0.0%	0	0.0%	3,075	100.0%
Coyoacán	327	59.1%	210	38.0%	13	2.4%	0	0.0%	3	0.5%	0	0.0%	553	100.0%
Cuajimalpa de Morelos	703	91.9%	42	5.5%	14	1.8%	2	0.3%	4	0.5%	0	0.0%	765	100.0%
Gustavo A. Madero	6,614	88.1%	693	9.2%	99	1.3%	35	0.5%	63	0.8%	0	0.0%	7,504	100.0%
Iztacalco	6,427	98.1%	56	0.9%	52	0.8%	11	0.2%	8	0.1%	0	0.0%	6,554	100.0%
Iztapalapa	2,359	54.1%	1,560	35.8%	246	5.6%	92	2.1%	104	2.4%	0	0.0%	4,361	100.0%
Magdalena Contreras	2,037	93.5%	41	1.9%	46	2.1%	5	0.2%	49	2.2%	0	0.0%	2,178	100.0%
Milpa Alta	4,742	80.5%	869	14.8%	219	3.7%	54	0.9%	4	0.1%	0	0.0%	5,888	100.0%
Álvaro Obregón	3,376	78.0%	482	11.1%	324	7.5%	79	1.8%	68	1.6%	0	0.0%	4,329	100.0%
Tláhuac	4,801	89.7%	315	5.9%	179	3.3%	20	0.4%	35	0.7%	0	0.0%	5,350	100.0%
Tlalpan	4,893	86.0%	296	5.2%	325	5.7%	138	2.4%	39	0.7%	0	0.0%	5,691	100.0%
Xochimilco	1,010	93.1%	27	2.5%	22	2.0%	5	0.5%	21	1.9%	0	0.0%	1,085	100.0%
Benito Juárez	8,565	75.6%	578	5.1%	2,151	19.0%	15	0.1%	20	0.2%	0	0.0%	11,329	100.0%
Cuauhtémoc	7,075	92.7%	101	1.3%	403	5.3%	21	0.3%	29	0.4%	0	0.0%	7,629	100.0%
Miguel Hidalgo	1,618	71.2%	451	19.9%	172	7.6%	4	0.2%	25	1.1%	1	0.0%	2,271	100.0%
Venustiano Carranza	9,508	70.6%	250	1.9%	20	0.1%	46	0.3%	3,651	27.1%	0	0.0%	13,475	100.0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Al analizar la evolución de las atenciones según intencionalidad, en la Ciudad de México se observa un crecimiento de los registros de dos tipos de violencia: la auto infligida y la familiar, éstas crecen 1.555% y 1.434% entre 2012 y 2013, respectivamente (Cuadro 12). Se debe tener en cuenta que este incremento puede deberse a mejoras en el registro, más que a un incremento real en la incidencia.

Cuadro 12. Ciudad de México: Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad y año de ocurrencia (2010-2015)

	Intencionalidad del evento																																		
	Accidental							Violencia familiar							Violencia no familiar							Auto infligido							Se ignora						
	Año							Año							Año							Año							Año						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Ciudad de México	7,023	6,235	5,333	10,916	19,735	17,872	67,114	400	147	99	1,519	1,839	1,978	5,982	158	148	112	974	1,435	1,462	4,289	25	40	11	182	137	132	527	85	54	36	3,302	554	93	4,124
Azcapotzalco	20	33	69	4	1,322	1,611	3,059	0	0	1	6	2	2	11	0	0	1	1	1	1	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Coyoacán	179	59	76	12	1	0	327	178	24	0	2	2	4	210	10	1	2	0	0	0	13	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	3
Cuajimalpa de Morelos	124	157	91	163	168	0	703	10	8	5	7	12	0	42	1	2	1	1	9	0	14	0	0	0	0	2	0	2	2	2	0	0	2	0	4
Gustavo A. Madero	1,299	1,177	1,366	1,054	897	821	6,614	17	9	6	207	199	255	693	11	18	10	14	20	26	99	1	5	4	8	10	7	35	16	21	7	10	5	4	63
Iztacalco	472	431	387	1,913	1,966	1,258	6,427	20	8	16	6	6	0	56	17	8	4	17	5	1	52	0	0	0	10	1	0	11	0	1	5	2	0	0	8
Iztapalapa	58	1	0	572	885	843	2,359	2	0	0	493	476	589	1,560	1	0	0	93	72	80	246	6	0	0	36	24	26	92	0	0	0	26	39	39	104
Magdalena Contreras	132	114	68	899	784	40	2,037	7	2	2	11	18	1	41	6	1	0	20	19	0	46	0	0	0	3	2	0	5	2	2	2	13	29	1	49
Milpa Alta	405	153	129	1,313	1,446	1,296	4,742	25	2	1	244	272	325	869	2	0	2	55	101	59	219	1	0	0	13	17	23	54	3	0	0	1	0	0	4
Álvaro Obregón	562	538	607	704	558	407	3,376	21	9	16	132	180	124	482	20	9	19	114	105	57	324	2	1	0	35	34	7	79	7	6	5	10	22	18	68
Tláhuac	1,581	1,428	1,285	358	112	37	4,801	23	18	16	112	87	59	315	35	25	13	45	38	23	179	1	0	0	10	3	6	20	18	2	4	5	0	6	35
Tlalpan	782	967	641	677	928	898	4,893	55	50	23	54	62	52	296	25	56	27	64	83	70	325	8	26	6	17	33	48	138	5	6	4	7	5	12	39
Xochimilco	341	345	254	48	20	2	1,010	7	8	3	4	5	0	27	8	7	3	3	1	0	22	2	0	1	1	1	0	5	11	4	4	1	1	0	21
Benito Juárez	42	2	0	1,518	3,475	3,528	8,565	2	0	0	103	281	192	578	0	0	0	379	808	964	2,151	0	0	0	5	4	6	15	1	1	0	16	1	1	20
Cuauhtémoc	531	490	0	1,250	2,320	2,484	7,075	2	2	8	14	18	57	101	3	12	20	100	105	163	403	4	8	0	4	2	3	21	6	10	0	4	0	9	29
Miguel Hidalgo	317	293	281	58	489	180	1,618	31	5	1	113	147	154	451	14	5	10	62	65	16	172	0	0	0	1	1	2	4	8	1	3	4	9	0	25
Venustiano Carranza	178	47	79	373	4,364	4,467	9,508	0	2	1	11	72	164	250	5	4	0	6	3	2	20	0	0	0	39	3	4	46	3	0	1	3,201	443	3	3,651

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Ahora bien, el SINAIS también registra para los casos de violencia familiar y de violencia no familiar el tipo de violencia (física, sexual, psicológica, económica/patrimonial y, abandono y/o negligencia). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 5,982 atenciones brindadas en la Ciudad de México a mujeres por violencia familiar, se detectaron y registraron 8,139 tipos de violencia, es decir, un promedio de 1.36 violencias por atención en el ámbito de la entidad, cifra inferior a la registrada en el total nacional: 1.26 tipos de violencia por cada atención (Cuadro 13).

En cambio, para la violencia no familiar se detectaron y registraron en la Ciudad 4,455 tipos de violencia en 4,289 atenciones, es decir, 1.04 tipos de violencia en cada mujer atendida. La cifra correspondiente al total nacional es de 1.06 tipos de violencia por cada atención debida a violencia no familiar.

En el periodo considerado, la Secretaría de Salud atendió en la Ciudad de México 224 casos de abandono y negligencia, 202 correspondientes a violencia familiar; 55.7% correspondió a violencia física (32.3% en el país), 716 casos de violencia sexual (5.7%, contra 8.7% en el total nacional), 3,741 casos, 29.7% (53.1% en el total nacional) correspondió a violencia psicológica y 904 casos fueron de violencia económica/patrimonial (7.2%, más que la proporción nacional de 4.6%).

Cuadro 13. Atenciones a mujeres por Violencia familiar y Violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia. Nacional y Ciudad de México (2010-2015)

Intencionalidad del Evento	Ciudad de México							Total nacional						
	Año de la atención						Total	Año de la atención						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Violencia familiar	400	147	99	1,519	1,839	1,978	5,982	16,240	22,765	33,177	44,683	62,434	76,789	256,088
Total de tipos de violencia	613	171	100	2,029	2,496	2,730	8,139	20,484	29,264	42,833	53,362	79,027	98,814	323,784
Abandono y/o Negligencia	12	4	0	101	85	0	202	453	790	866	958	1,472	0	4,539
Violencia física	169	98	71	738	915	976	2,967	7,062	9,114	11,364	16,553	20,698	23,896	88,687
Violencia sexual	93	18	15	130	119	120	495	1,693	2,096	3,296	3,828	5,414	7,567	23,894
Violencia psicológica	254	37	14	900	1,103	1,292	3,600	10,159	15,847	25,159	29,255	47,446	62,110	189,976
Violencia económica / patrimonial	85	14	0	160	274	342	875	1,117	1,417	2,148	2,768	3,997	5,241	16,688
Violencia no familiar	158	148	112	974	1,435	1,462	4,289	3,703	4,790	5,428	7,763	9,302	9,928	40,914
Total de tipos de violencia	166	149	112	1,033	1,490	1,505	4,455	3,860	5,094	5,760	7,327	10,210	11,103	43,354
Abandono y/o Negligencia	1	0	0	10	10	1	22	19	23	11	74	63	1	191
Violencia física	138	135	78	896	1,364	1,431	4,042	3,074	3,821	4,110	5,228	6,867	6,954	30,054
Violencia sexual	13	11	32	76	68	21	221	446	801	1,074	1,267	2,052	2,395	8,035
Violencia psicológica	14	3	1	44	38	41	141	303	419	534	717	1,185	1,675	4,833
Violencia económica / patrimonial	0	0	1	7	10	11	29	18	30	31	41	43	78	241

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

El SINAIS permite desagregar las atenciones según el tipo de servicio que se brindó y el tipo de violencia. En el Cuadro 14 se presentan las atenciones a mujeres diferenciadas por tipo de violencia. Con relación a la violencia familiar, en la consulta externa la proporción que se refiere a la violencia psicológica es inferior a la del total nacional (65% en el ámbito nacional, 57.4% en la Ciudad de México). Esta diferencia se acentúa en los servicios de hospitalización: la Ciudad de México representa 43.6% y el total nacional 50.3%. Con relación a las atenciones por violencia psicológica, éstas se reducen ligeramente en la Ciudad de México en contraste con la concentración que se observa a nivel nacional en los servicios especializados de atención a la violencia (54.7% y 64%, respectivamente). La violencia física es atendida en mayor frecuencia en la Ciudad de México que en el conjunto del país

(36.5% y 27.4%, respectivamente); resulta el principal tipo de violencia que se atiende en los servicios de urgencias tanto en el promedio nacional (82.5%) como en la capital (80.7%).

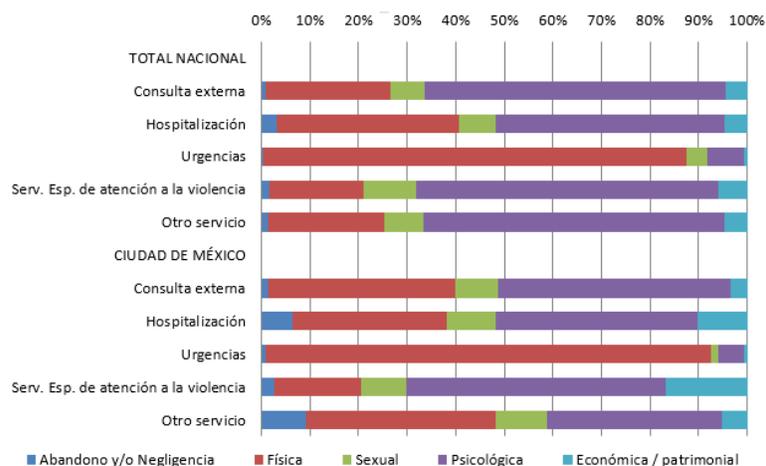
Cuadro 14. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención. Nacional y Ciudad de México (2010-2015)

	Intencionalidad del Evento									
	Violencia familiar					Violencia no familiar				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia a sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia a sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
TOTAL NACIONAL	4,539	88,687	23,894	189,976	16,688	191	30,054	8,035	4,833	241
Consulta externa	770	18,212	5,018	51,202	3,580	23	3,313	994	823	42
Hospitalización	414	4,944	882	7,018	686	59	788	249	172	15
Urgencias	212	25,693	1,031	3,882	314	25	23,947	1,370	456	69
Servicio especializado de atención a la violencia	2,974	36,891	16,073	119,921	11,492	61	1,813	5,269	3,202	108
Otro servicio	169	2,947	890	7,953	616	23	193	153	180	7
CIUDAD DE MÉXICO	202	2,967	495	3,600	875	22	4,042	221	141	29
Consulta externa	23	431	97	818	55	1	245	56	21	4
Hospitalización	22	111	28	154	38	3	11	10	6	1
Urgencias	37	1,631	44	274	35	8	3,716	40	31	9
Servicio especializado de atención a la violencia	105	742	312	2,295	738	9	55	111	80	15
Otro servicio	15	52	14	59	9	1	15	4	3	0

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

En los 4,455 casos de violencia no familiar la proporción correspondiente a violencia física es menor en el promedio nacional (69.3%) que en la Ciudad de México (90.7%); en cambio, es menos frecuente la atención de la violencia psicológica; 11.1% en todo el país contra 3.2% en la Ciudad. En la violencia no familiar, de los 270 casos atendidos en los servicios especializados en atención a la violencia en la capital, 80 se refieren a violencia psicológica y 111 a sexual. La Gráfica 6 muestra también que la violencia física es la más frecuente en los servicios de urgencias en la Ciudad de México (92%) que en el conjunto del país (87%).

Gráfica 6. Distribución porcentual de las atenciones a mujeres por violencia familiar y Violencia no familiar en la Secretaría de Salud por tipo de violencia, según servicio que otorgó la atención. Nacional y Ciudad de México (2010-2014)



Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Respecto a la repetición de los eventos, en el ámbito nacional, ésta se da en 73.7% de las atenciones donde se detectó abandono y/o negligencia, 54.4% de los casos de violencia física, 62.4% de los de violencia sexual, 81.3% de los de psicológica y 86.2% de los de económica o patrimonial. En la Ciudad de México los porcentajes son respectivamente 45.4%, 21.4%, 60.3%, 57.3% y 56.9% (Cuadro 15).

Cuadro 15. Ciudad de México. Porcentaje de atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención (2010-2015)

Servicio que Otorgó la Atención	Tipo de violencia				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
Total nacional	73.7%	54.4%	62.4%	81.3%	86.2%
Consulta externa	68.2%	62.2%	68.5%	75.7%	81.7%
Hospitalización	50.6%	68.8%	62.1%	80.4%	81.0%
Urgencias	43.0%	24.9%	25.2%	65.5%	62.7%
Servicio especializado de atención a la violencia	81.9%	83.4%	64.5%	84.5%	89.2%
Otro servicio	57.4%	77.1%	69.8%	77.6%	76.2%
Ciudad de México	45.4%	21.4%	60.3%	57.3%	56.9%
Consulta externa	22.5%	33.2%	35.6%	43.9%	59.3%
Hospitalización	13.2%	57.4%	57.9%	46.5%	59.0%
Urgencias	18.0%	9.7%	26.5%	49.5%	54.5%
Servicio especializado de atención a la violencia	75.0%	82.1%	76.8%	64.0%	56.6%
Otro servicio	23.8%	52.2%	35.3%	44.3%	66.7%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

5. Aviso al Ministerio Público en los casos de violencia contra la mujer

Un componente fundamental para poder ofrecer atención integral a las mujeres en situación de violencia que son atendidas en la Secretaría de Salud, es la obligación que tiene el personal de salud de dar aviso al Ministerio Público (MP) sobre los casos de violencia que atienden. Esto posibilita a las mujeres en situación de violencia el acceso a una serie de servicios como la consultoría legal o incluso la referencia a un refugio, con independencia de que la mujer decida levantar o no una denuncia.

En este sentido, la NOM-046 establece dos obligaciones claras y precisas a las y los prestadores de servicios de salud: la detección de la violencia y la notificación de estos casos al MP. El grupo de trabajo considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones permite poner en marcha mecanismos dirigidos a la investigación y sanción de la violencia, así como identificar los tipos de violencia y ámbitos en los que ésta tiene lugar con la finalidad de diseñar acciones para su prevención.

De la información disponible en la Base de Datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia para las atenciones brindadas a mujeres, entre 2010 y 2015 muestra que solamente se dio aviso al MP en 42.2% de las lesiones por violencia familiar a nivel nacional y en 47.8% en la Ciudad de México, en tanto que en los casos de violencia no familiar los porcentajes correspondientes son 51% y 44.5%, respectivamente (Cuadro 16). Llama la atención que en la capital el aviso al MP se dé en uno de cada cinco casos de las lesiones accidentales (19.9%), pero en casi la mitad de las auto infligidas (47.9%) y en nueve de cada diez de las que se ignora la intencionalidad (89.8%), toda vez que según lo marca la Norma el aviso al MP sólo se debería dar en violencia familiar o sexual.

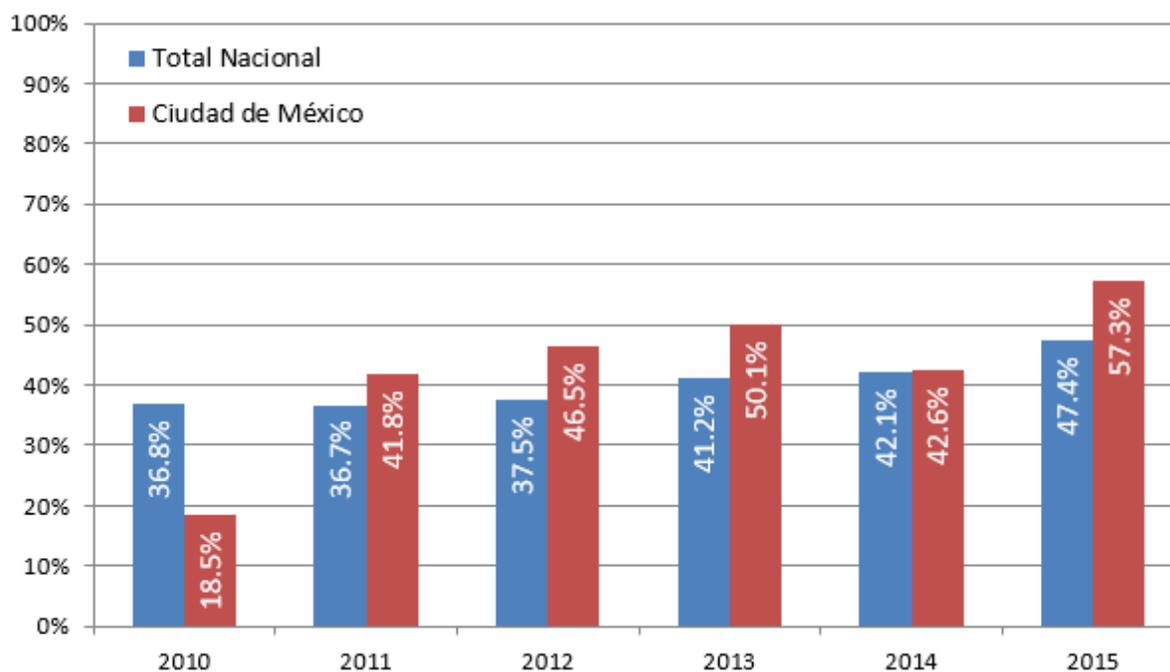
Cuadro 16. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al Ministerio Público, según intencionalidad. Nacional y Ciudad de México (2010-2015)

Intencionalidad del Evento	Año de la atención						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Total nacional	13.5%	13.0%	13.4%	16.8%	18.0%	20.6%	16.6%
Accidental	8.5%	6.9%	6.0%	6.6%	8.4%	8.8%	7.6%
Violencia familiar	36.8%	36.7%	37.5%	41.2%	42.1%	47.4%	42.2%
Violencia no familiar	52.0%	53.7%	51.9%	53.0%	49.2%	49.2%	51.0%
Auto infligido	35.3%	34.8%	35.4%	36.3%	37.2%	39.2%	36.6%
Se ignora	23.3%	20.9%	16.5%	72.4%	44.1%	23.1%	43.9%
Trata de personas	-	-	-	25.0%	33.3%	66.7%	45.0%
Ciudad de México	3.1%	3.6%	2.8%	34.7%	35.2%	33.6%	27.0%
Accidental	1.5%	1.6%	1.1%	12.4%	32.1%	30.2%	19.9%
Violencia familiar	18.5%	41.8%	46.5%	50.1%	42.6%	57.3%	47.8%
Violencia no familiar	24.5%	37.8%	42.9%	47.8%	49.6%	40.1%	44.5%
Auto infligido	32.0%	48.7%	27.3%	37.4%	53.3%	61.4%	47.9%
Se ignora	7.1%	7.5%	5.7%	97.2%	81.2%	34.4%	89.8%
Trata de personas	-	-	-	-	0.0%	-	0.0%

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

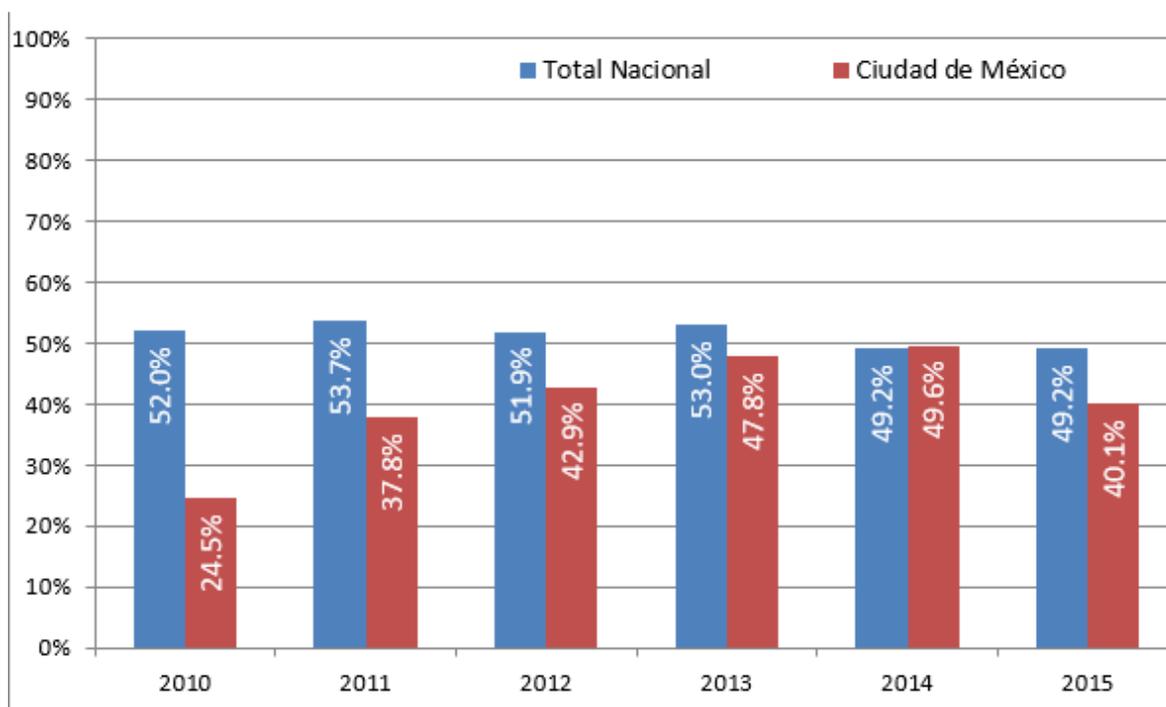
Los porcentajes de aviso al MP en los casos de violencia familiar (Gráfica 7) ubican favorablemente a la Ciudad de México, en relación con el total nacional, excepto en 2010. La situación en los casos de violencia no familiar (Gráfica 8) es similar en cuanto a la tendencia, pero no en el volumen, pues los niveles de la capital fueron inferiores al promedio nacional en todo el periodo, a excepción de 2014.

Gráfica 7. Porcentaje de aviso al Ministerio público en lesiones a mujeres por violencia familiar. Nacional y Ciudad de México (2010-2015)



Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Gráfica 8. Porcentaje de aviso al Ministerio público en lesiones a mujeres por violencia no familiar. Nacional y Ciudad de México (2010-2015)



Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

El grupo considera importante recordar que no se puede eximir al personal de salud de dar aviso al Ministerio Público, toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres y que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud.

Esta falta de cumplimiento de la NOM-046 resulta aún más apremiante cuando consideramos la repetición de los eventos (Cuadro 17). En la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, en el conjunto del país el porcentaje de aviso al MP es menor cuando se trata de eventos repetidos (44.1%), que cuando se registran por única vez (58%), al contrario de la situación que se podría esperar. Lo mismo pasa en el total nacional con todos los tipos de violencia: abandono y/o negligencia (28.5% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones contra 38.6% en casos únicos), física (46.6% contra 49.1%), sexual (44.1% contra 58%), psicológica (38.4% contra 41.9%), y la económica/patrimonial (34.7% contra 45.7%). En la Ciudad de México se agrava esta situación, los porcentajes correspondientes son: abandono y/o negligencia (17.1%) en casos repetidos y 17.9% en casos únicos), violencia física (17.1% de aviso al MP cuando hay repetición de las agresiones y 45.5% en casos únicos), sexual (30% contra 58.6%), psicológica (46.8% contra 55.3%), la violencia económica/patrimonial (42.6% en el primer caso y 91.3% en el segundo)

Cuadro 17. Porcentaje de atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al Ministerio Público, según tipo de violencia y repetición del evento. Nacional y Ciudad de México (2010-2015)

	Repetición del evento														
	No					Sí					Total				
	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial	Abandono y/o Negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica / patrimonial
Total nacional	38.6%	49.1%	58.0%	41.9%	45.7%	28.5%	46.6%	44.1%	38.4%	34.7%	31.1%	47.7%	49.3%	39.1%	36.2%
2010	46.0%	50.2%	65.6%	30.1%	27.5%	32.0%	43.5%	41.8%	27.8%	23.3%	36.5%	47.0%	51.0%	28.2%	23.7%
2011	40.1%	49.4%	64.0%	31.5%	41.6%	22.1%	44.7%	44.2%	31.2%	33.4%	25.3%	47.1%	52.5%	31.3%	34.8%
2012	28.0%	47.6%	63.7%	31.5%	24.4%	19.8%	45.6%	39.6%	33.6%	26.9%	21.6%	46.5%	48.3%	33.2%	26.6%
2013	27.9%	49.4%	60.8%	41.3%	39.9%	24.7%	42.1%	42.1%	35.3%	30.5%	25.7%	45.2%	48.9%	36.6%	31.6%
2014	48.3%	48.6%	54.0%	46,5%	45.9%	39.1%	44.5%	41.2%	38.6%	32.5%	41.7%	46.4%	46.2%	40.2%	34.5%
2015	-	49.5%	53.8%	46.5%	56.7%	0,0%	53.5%	49.5%	45.1%	44.8%	0.0%	51.8%	51.1%	45.4%	46.7%
Ciudad de México	17.9%	45.5%	58.6%	55.3%	91.3%	17.1%	44.9%	30.0%	46.8%	42.6%	17.5%	45.4%	41.4%	50.4%	63.6%
2010	0,0%	27.0%	48.1%	13.3%	0.0%	9.1%	19.8%	9.6%	5.1%	3.7%	7.7%	24.5%	20.0%	6.5%	3.5%
2011	-	36.5%	60.0%	25.0%	-	0.0%	62.9%	56.3%	19.4%	7.1%	0.0%	40.6%	57.7%	20.0%	7.1%
2012	-	38.5%	71.4%	16.7%	0.0%	-	33.3%	90.9%	55.6%	-	-	37.0%	76.1%	40.0%	0.0%
2013	15.9%	54.0%	52.9%	53.0%	93.8%	9.5%	45.5%	17.4%	47.3%	44.7%	13.5%	51.9%	29.1%	50.1%	63.5%
2014	22.0%	47.6%	50.7%	43.2%	93.6%	25.9%	39.0%	32.1%	46.3%	39.9%	24.2%	46.0%	39.6%	44.8%	66.5%
2015	-	41.2%	70.8%	74.7%	90.6%	0.0%	54.5%	55.3%	59.0%	65.1%	0.0%	43.9%	62.4%	65.1%	78.2%

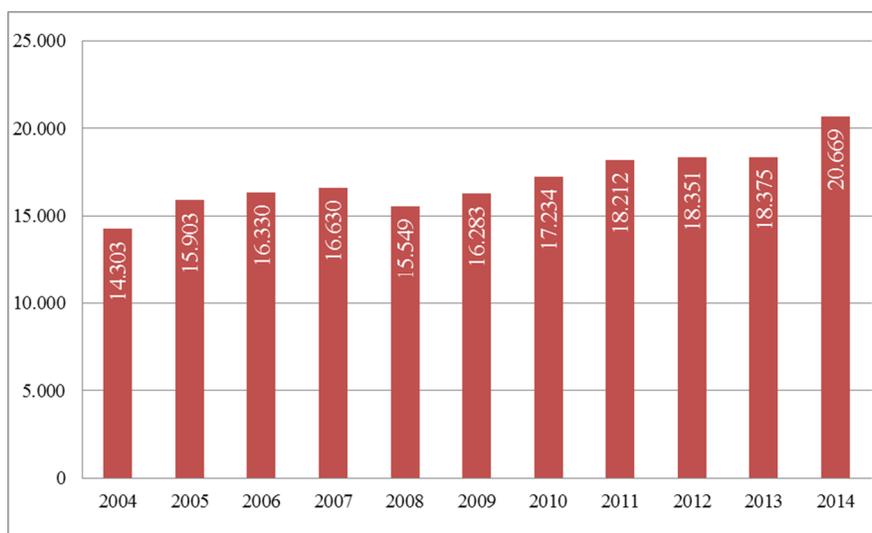
Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

6. Egresos hospitalarios por violencia en instituciones públicas del sector salud.

Otra fuente de datos que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS relativo a los egresos hospitalarios³⁰ de mujeres en instituciones públicas³¹. A partir de esta base de datos es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia³². Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar al ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial a las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud, como en el apartado anterior.

En el periodo 2004-2014, la Ciudad de México muestra una tendencia creciente de estos egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia que en términos absolutos pasó de 14,303 casos a 20,669 en 2014. Los egresos de mujeres por estas causas en la Ciudad de México concentran 13.4% del total nacional para ese periodo, cuando la población capitalina representaba 8.1% de la nacional, en promedio. Esta concentración puede deberse a que muchos centros hospitalarios, incluidos los institutos nacionales de salud, estén ubicados en esta entidad, más que a una mayor violencia contra las mujeres (Gráfica 9).

Gráfica 9. Ciudad de México. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, 2004-2014



Fuente: DGIS-SINAIS base de datos de egresos hospitalarios por morbilidad en Instituciones Públicas

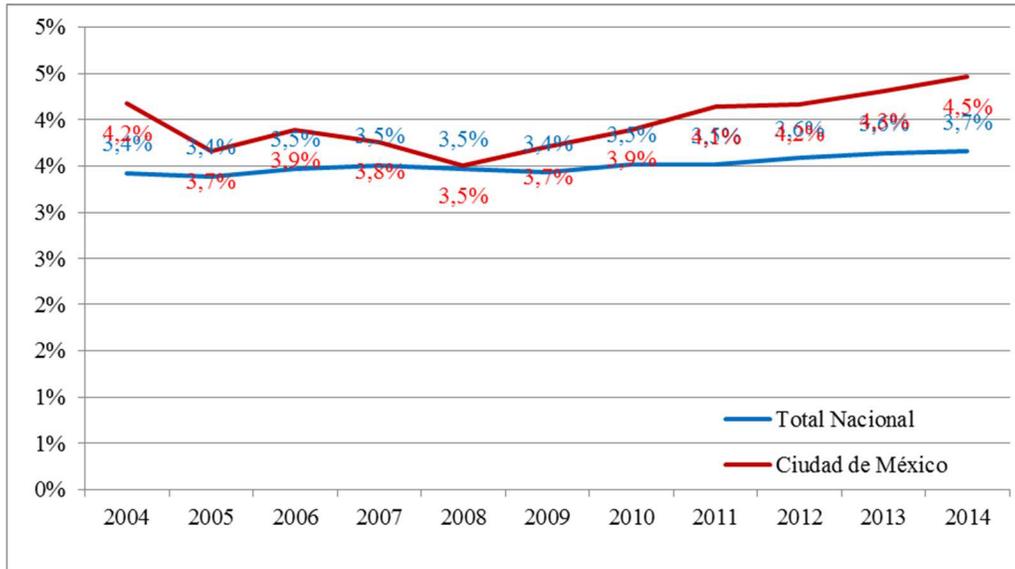
³⁰ Egreso hospitalario: retiro de los servicios hospitalarios a una persona. El egreso puede darse por: alta médica, retiro voluntario; traslado a otro hospital o por fallecimiento.

³¹ Véase en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_sae.html.

³² De acuerdo con la CIE 10, son los siguientes: Traumatismos de la cabeza, Traumatismos del tórax, Traumatismos del abdomen, de la región lumbosacra, de la columna lumbar y de la pelvis, Traumatismos del hombro y del brazo, Traumatismos del antebrazo y del codo, Traumatismos de la muñeca y de la mano, Traumatismos de la cadera y del muslo, Traumatismos de la rodilla y de la pierna, Traumatismos del tobillo y del pie, Traumatismos que afectan múltiples regiones del cuerpo, Traumatismos de parte no especificada del tronco, miembro o región del cuerpo, Efectos de cuerpos extraños que penetran por orificios naturales, Quemaduras y corrosiones, Envenenamiento por drogas, medicamentos y sustancias biológicas, Asfixia, Efectos de otras privaciones, Síndromes del maltrato, Algunas complicaciones precoces de traumatismos, no clasificadas en otra parte, Secuelas de traumatismos de la cabeza, Secuelas de traumatismos del cuello y del tronco, Secuelas de traumatismos de miembro superior, Secuelas de traumatismos de miembro inferior, Secuelas de traumatismos que afectan múltiples regiones del cuerpo y las no especificadas, Secuelas de quemaduras, corrosiones y congelamientos, Secuelas de envenenamientos por drogas, medicamentos y sustancias biológicas, Secuelas de efectos tóxicos de sustancias de procedencia principalmente no medicinal, Lesiones autoinfligidas intencionalmente, Agresiones, Eventos de intención no determinada e Intervención legal y operaciones de guerra

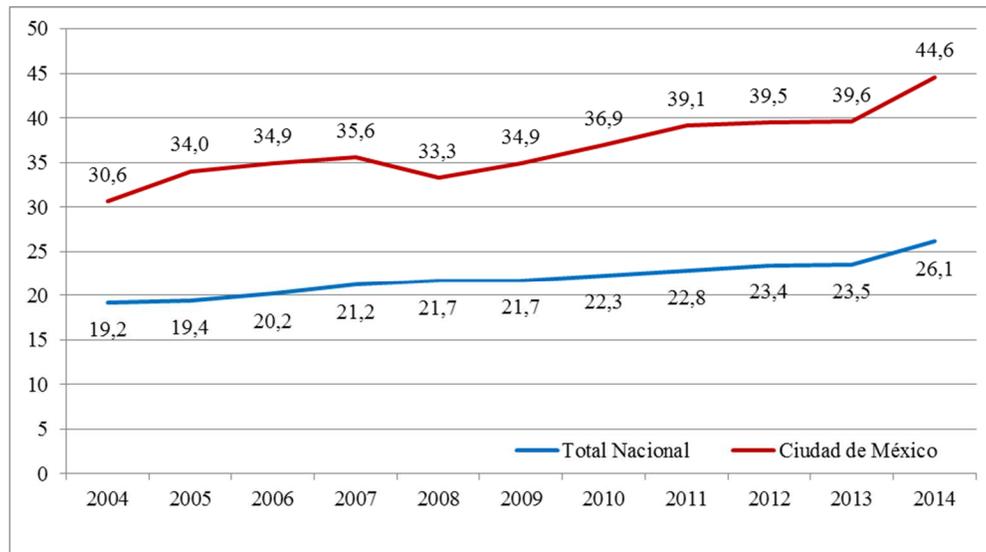
En términos relativos, el porcentaje que estos egresos representan del total tiene dos tendencias en la Ciudad de México: primero pasa de 4.2% en 2004 a 3.5% en 2010 y luego aumenta hasta alcanzar 4.5% en 2014; se trata de proporciones similares a las observadas en el ámbito nacional (Gráfica 10). Otra forma de analizarlo es considerando estos egresos en relación con el total de mujeres en la población; de esta manera, en la Gráfica 11 se aprecia una tendencia ascendente, donde la Ciudad de México tiene niveles muy superiores a los nacionales, lo cual puede estar relacionado con la mayor infraestructura hospitalaria de la capital.

Gráfica 10. Ciudad de México. Proporción de egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia (2004-2014)



Fuente: DGIS-SINAIS base de datos de egresos hospitalarios por morbilidad en Instituciones Públicas

Gráfica 11. Egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia por cada 10,000 mujeres. Nacional y Ciudad de México (2004-2014)



Fuente: DGIS-SINAIS base de datos de egresos hospitalarios por morbilidad en Instituciones Públicas

7. Atenciones en urgencias por traumatismos.

Otra fuente de información es el Subsistema Automatizado de Urgencias Médicas (SAUM), el cual es operado por la Dirección General de Información en Salud (DGIS) de la Secretaría de Salud a través el SINAIS. Su objetivo es consolidar información de la atención brindada durante la estancia del paciente en el área de Urgencias o Admisión Continua, que permita evaluar la situación de la salud y la demanda de atención médica por parte de la población para la administración y planeación de los servicios de salud.

Este subsistema tiene cobertura nacional, pero sólo en las unidades de la Secretaría de Salud, y se basa en el formato SIS-SS-16P “Hoja diaria de Urgencias Médicas”. Comprende el universo de pacientes que recibieron atención médica en el área de Urgencias o Admisión Continua por motivo de una Urgencia Calificada, No Calificada o Apoyo a Otros Servicios, incluyendo a los que ocuparon una cama, ya sea de choque o de observación, así como los que recibieron atención en una silla o no contaron con un recurso donde permanecer durante su estancia.

A partir de esta base de datos³³, es posible apreciar que en la Ciudad de México³⁴ se atendieron por traumatismos³⁵ a 744,177 hombres y a 498,566 mujeres en el periodo 2008-2015 (Cuadro 18). Las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza concentran 64.8% de los casos de atenciones a mujeres.

Cuadro 18. Atenciones en urgencias por traumatismos en la Secretaría de Salud, según sexo y año. Nacional y Ciudad de México (2008-2015)

	Hombres									Mujeres								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Total nacional	445,581	580,509	612,804	679,986	737,073	746,132	802,297	821,094	5,425,476	266,054	360,458	399,869	448,257	485,776	500,338	549,218	565,551	3,575,521
Ciudad de México	7,952	80,338	94,040	95,209	110,103	114,527	122,858	119,150	744,177	5,237	52,070	62,563	64,787	72,309	75,227	83,960	82,413	498,566
Acapotzalco	0	3,109	3,014	3,264	3,006	3,408	3,327	2,962	22,090	0	2,229	1,879	2,125	2,118	2,458	2,307	2,031	15,147
Coyoacán	0	3,196	3,628	3,155	3,499	3,082	3,342	2,556	22,458	0	2,022	2,602	2,055	2,296	2,128	2,305	1,822	15,230
Cuajimalpa de Morelos	0	4	23	87	159	143	100	4	520	0	25	38	194	226	212	185	8	888
Gustavo A. Madero	418	18,623	19,978	17,800	19,823	21,549	20,777	21,775	140,743	262	12,314	13,408	12,432	13,439	13,213	13,063	14,212	92,343
Iztacalco	0	4,756	4,288	3,759	4,291	3,877	3,801	3,505	28,277	0	3,014	2,922	2,480	2,971	2,727	2,678	2,351	19,143
Iztapalapa	0	5,982	6,645	5,946	6,755	8,695	10,028	10,545	54,596	0	3,835	4,363	4,147	5,033	6,878	7,221	7,696	39,173
Magdalena Contreras	0	0	614	1,090	1,214	1,094	867	276	5,155	0	0	433	736	875	851	639	182	3,716
Milpa Alta	0	2,175	2,461	2,539	2,292	2,108	2,312	1,915	15,802	0	1,673	2,096	2,387	1,796	1,366	1,537	1,342	12,197
Álvaro Obregón	0	1,133	1,101	1,183	2,851	2,834	3,354	3,521	15,977	0	961	890	1,009	2,077	2,033	2,571	2,781	12,322
Tláhuac	0	387	247	1,871	3,224	3,776	5,088	5,392	19,985	0	637	321	1,878	3,099	3,622	4,734	5,063	19,354
Tlalpan	5,538	5,706	11,934	13,303	10,494	12,659	16,933	18,138	94,705	3,471	3,683	9,345	10,205	7,147	8,873	13,943	14,394	71,061
Xochimilco	0	3,341	3,117	2,007	2,716	1,935	1,531	1,235	15,882	0	2,077	2,037	1,363	1,864	1,546	1,148	793	10,828
Benito Juárez	0	2,262	2,531	3,061	10,036	10,618	10,391	9,549	48,448	0	1,241	1,352	1,763	5,459	5,856	5,841	5,784	27,296
Cuauhtémoc	1,996	4,076	5,774	6,580	6,843	6,573	6,980	7,659	46,481	1,482	2,753	3,681	4,505	4,406	4,443	4,781	5,484	31,535
Miguel Hidalgo	0	11,935	14,400	15,293	17,079	16,591	17,432	15,125	107,855	22	7,811	9,206	9,416	10,767	10,205	11,147	9,531	68,105
Venustiano Carranza	0	13,653	14,285	14,271	15,821	15,585	16,595	14,993	105,203	0	7,795	7,990	8,092	8,736	8,816	9,860	8,939	60,228

Fuente: DGIS, Subsistema de Urgencias Médicas de la Secretaría de Salud.

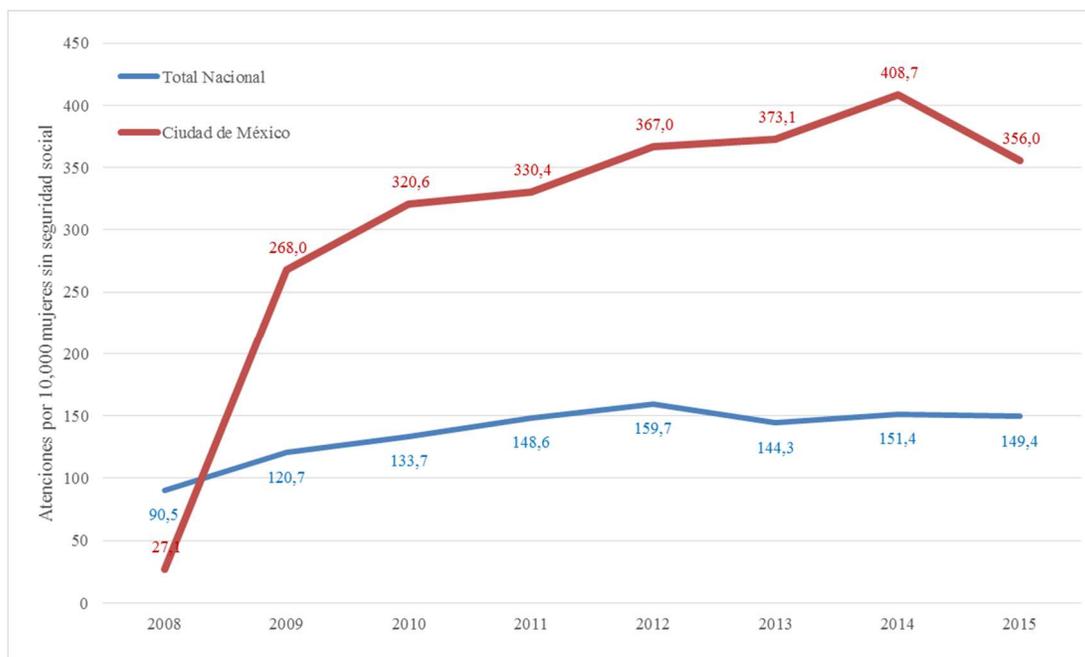
³³ Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_urgencias_gobmx.html

³⁴ Para los años 2008 y 2009 se considera la Clave Única de los Establecimientos en Salud (CLUES) para identificar la entidad federativa, ya que la entidad de residencia habitual se empieza a reportar a partir del año 2010. No se presenta la desagregación a nivel municipal ya que esta se empieza a reportar hasta el año 2012.

³⁵ Se considera como traumatismo aquellas atenciones cuya afección principal se clasificó dentro del capítulo XIX como Traumatismos (S00-S99), Lesiones múltiples (T00-T14), Cuerpos extraños en alguna parte del cuerpo (T15-T19), Quemaduras y corrosiones (T20-T32), Congelaciones (T33-T35), Intoxicaciones por fármacos (T36-T50), Intoxicaciones por sustancias no medicinales (T51-T65), Lesiones por otras causas externas (T66-T78), Complicaciones traumáticas (T79), Complicaciones quirúrgicas (T80-T88), Complicaciones post-traumáticas no clasificadas en otra parte (T90-T99).

Otra forma de analizar esta información es relacionándola con la población, es decir, con base en las tasas de atenciones en urgencias por traumatismos en instituciones públicas por cada 10,000 mujeres, para el periodo 2008-2015. Como se muestra en la Gráfica 12, la Ciudad de México muestra una tendencia creciente, similar a la del conjunto del país, pero con niveles mucho más altos, excepto en 2008, y una reducción en 2015.

Gráfica 12. Ciudad de México: Atenciones en urgencias a mujeres por traumatismos en instituciones públicas por cada 10,000 mujeres (2008-2015)



Fuente: DGIS, Subsistema de Urgencias Médicas de la Secretaría de Salud

8. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio).

Una fuente que permite visualizar los homicidios de mujeres son las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* que producen conjuntamente el INEGI y la DGIS. Resulta necesario hacer este análisis porque no existe información estadística accesible al público sobre homicidios de mujeres y feminicidios, lo que constituye una falta grave por parte del estado en atención a esta problemática.

El Cuadro 19 muestra la evolución de las defunciones femeninas con presunción de homicidio (DFPH) de 1985 hasta diciembre de 2016. Cabe señalar que las cifras registradas en 2016 (que para la Ciudad de México incluyen 14 casos ocurridos en años anteriores) son preliminares.

Entre 1985 y 2016 se han registrado en todo el país 52,364 DFPH de las que 3,891 (7.4%) corresponden a la Ciudad de México. Durante este periodo, la participación de la Ciudad de México en el total nacional de DFPH tiene un comportamiento fluctuante, pero con una tendencia decreciente. Por ejemplo, en 1985 la CDMX ocupa el quinto lugar entre las 32 Entidades Federativas por la frecuencia de DFPH; el lugar 17 en 2015 y el lugar 19 en 2016. Resalta el pico en 2007 y la posterior disminución de la participación de la capital en el total nacional de DFPH. Tres delegaciones (Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Cuauhtémoc) concentran 43.5% de estas muertes en todo el periodo y 47.2% de las ocurridas en 2016.

Cuadro 19. Ciudad de México: Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (1985-2016)

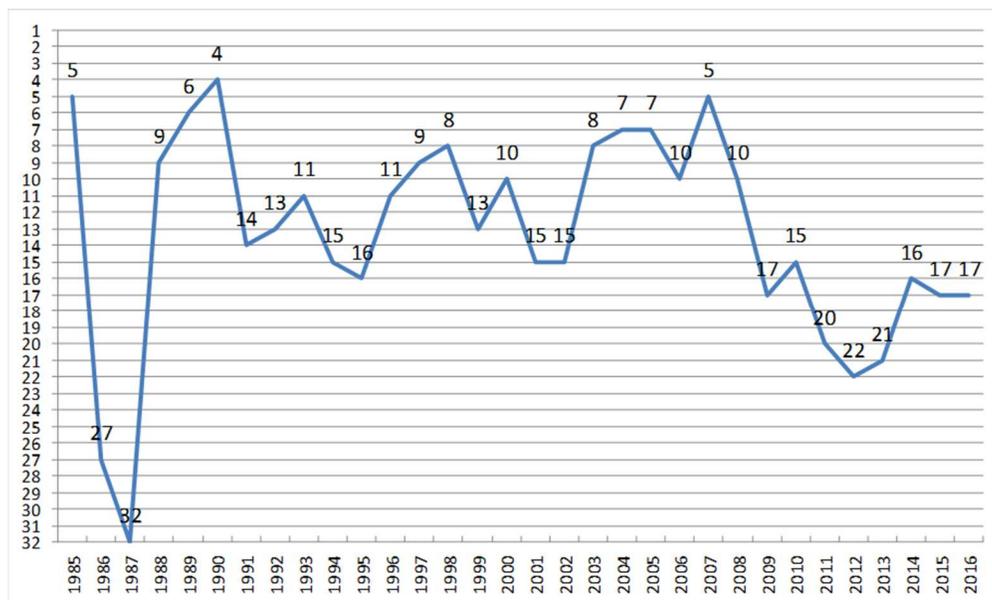
Año	Total nacional de DFPH	Ciudad de México			Delegaciones																
		DFPH en la entidad	% del total nacional de DFPH	% del total nacional de población femenina	Azcapotzalco	Coyoacán	Cuajimalpa de Morelos	Gustavo A. Madero	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Milpa Alta	Álvaro Obregón	Tláhuac	Tlalpán	Xochimilco	Benito Juárez	Cuauhtémoc	Miguel Alemán	Venustiano Carranza	
1985	1,486	185	12.45%	11.12%	4	2	0	7	0	3	0	0	0	1	1	0	9	88	17	4	
1986	1,418	62	4.37%	10.92%	2	0	1	7	1	6	0	0	0	0	0	0	5	5	11	1	
1987	1,271	0	0.00%	10.73%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1988	1,410	146	10.35%	10.55%	3	15	0	30	4	17	1	0	5	0	4	3	9	13	19	12	
1989	1,251	121	9.67%	10.40%	5	9	1	17	3	19	1	2	4	0	4	5	14	13	13	10	
1990	1,258	141	11.21%	10.34%	1	10	2	28	2	7	3	0	8	2	6	3	6	24	19	19	
1991	1,287	99	7.69%	10.20%	0	7	1	10	3	16	1	1	2	1	4	2	13	15	13	9	
1992	1,382	119	8.61%	10.06%	5	1	19	14	1	0	5	3	1	0	20	16	3	6	1	24	
1993	1,360	108	7.94%	9.92%	3	10	1	17	1	16	1	1	5	4	14	2	7	13	8	5	
1994	1,471	114	7.75%	9.79%	4	6	1	22	1	24	2	1	9	1	9	2	5	17	6	4	
1995	1,512	109	7.21%	9.65%	1	5	0	18	0	25	2	0	3	1	8	3	12	10	1	10	
1996	1,475	111	7.53%	9.53%	4	8	1	16	3	20	2	0	4	3	10	2	5	12	1	6	
1997	1,343	116	8.64%	9.41%	5	5	1	26	5	17	2	0	4	1	9	4	5	6	1	11	
1998	1,538	150	9.75%	9.29%	5	7	3	24	3	28	5	0	7	2	10	7	7	1	2	11	
1999	1,413	127	8.99%	9.18%	8	14	0	20	2	25	0	0	5	2	3	3	8	17	1	8	
2000	1,303	115	8.83%	9.08%	2	2	0	26	3	25	2	3	3	1	4	3	8	15	7	11	
2001	1,311	109	8.31%	8.97%	4	8	0	13	4	21	0	3	10	1	4	2	4	1	8	12	
2002	1,284	108	8.41%	8.87%	4	5	0	18	2	17	2	1	4	1	12	4	9	8	1	10	
2003	1,325	138	10.42%	8.76%	4	5	3	27	3	18	2	2	7	4	6	5	9	15	2	8	
2004	1,214	137	11.29%	8.65%	3	11	2	32	1	14	1	1	8	1	11	2	8	17	1	15	
2005	1,298	128	9.86%	8.54%	5	3	2	22	4	19	4	3	5	3	9	4	6	21	1	7	
2006	1,296	106	8.18%	8.44%	2	5	2	11	6	19	3	1	7	1	7	1	8	10	6	17	
2007	1,089	127	11.66%	8.33%	4	3	1	24	5	22	2	1	8	1	7	3	12	1	1	10	
2008	1,451	132	9.10%	8.21%	2	2	2	23	5	21	5	2	9	2	14	3	7	1	1	7	
2009	1,943	105	5.40%	8.10%	3	3	1	20	5	19	2	1	7	1	7	5	7	9	1	5	
2010	2,440	145	5.94%	7.98%	5	10	1	19	8	25	4	0	6	5	10	4	1	8	1	18	

2011	2,724	140	5.14%	7.87%	6	6	1	16	3	2	4	4	7	6	1	3	1	1	1	8
2012	2,769	127	4.59%	7.77%	7	5	2	20	3	2	2	0	7	6	9	4	1	1	8	10
2013	2,613	143	5.47%	7.67%	3	9	2	22	3	2	0	3	1	7	9	2	1	1	1	12
2014	2,359	143	6.06%	7.57%	4	9	1	24	7	2	1	2	1	4	5	4	6	1	1	10
2015	2,324	136	5.85%	7.47%	7	8	2	25	2	1	4	0	1	4	1	4	8	1	7	6
2016	2,746	144	5.24%	7.37%	4	6	2	26	3	3	4	2	1	5	7	4	6	1	9	12

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

La Ciudad de México se ha caracterizado por presentar fluctuantes tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio, lo que hace que su posición relativa con los otros estados tenga grandes saltos: entre 1985 y 2016 ocupó lugares entre el último (en 1987, cuando no se reportó ninguna DFPH) y el cuarto, en 1990. En los dos últimos años ha ocupado el decimoséptimo y el decimonoveno lugares, aunque en 2012 ocupó el vigésimo segundo (Gráfica 13).

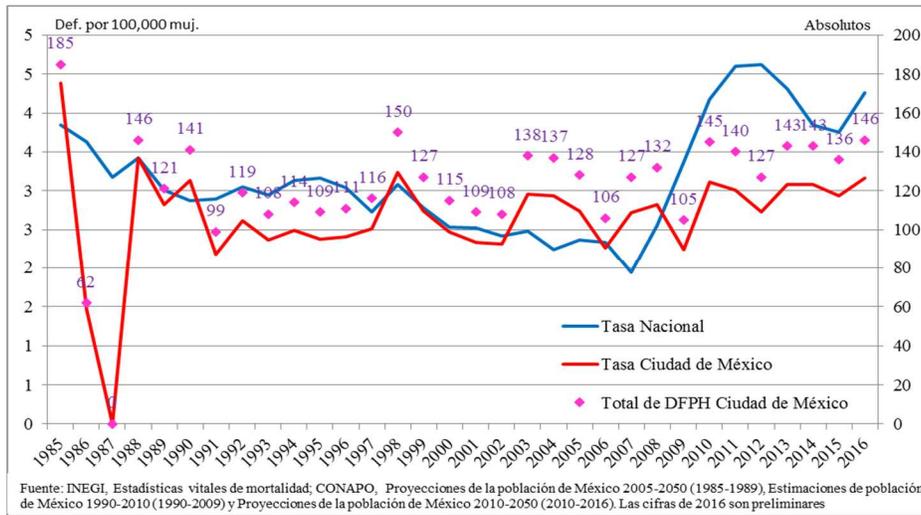
Gráfica 13. Ciudad de México: Orden ocupado por la entidad según la tasa (por 100,000 mujeres) de Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio como porcentaje del total nacional (1985-2016)



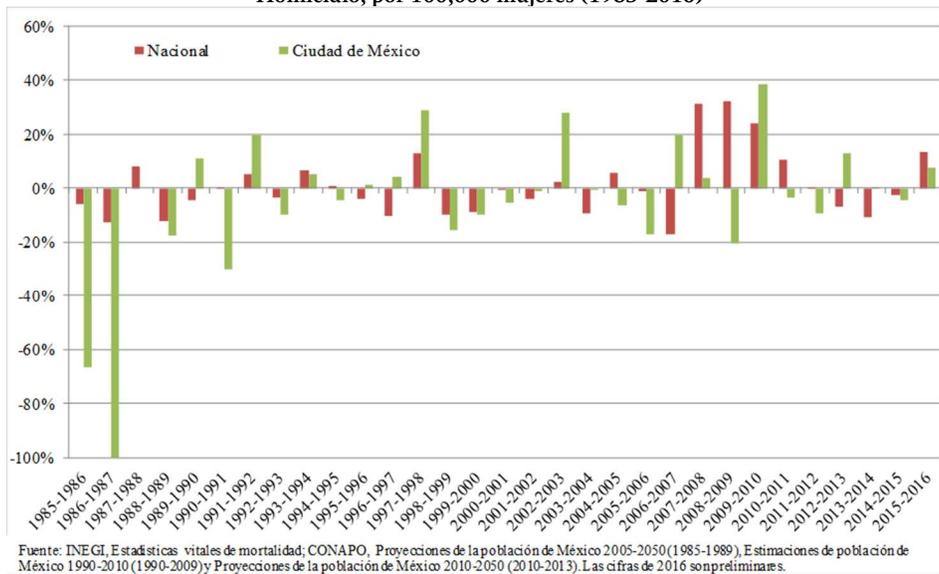
Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad

La Gráfica 14 muestra un comportamiento fluctuante en el largo plazo de las DFPH, la medida relativa (tasa por 100,000 mujeres) permite comparar directamente la evolución de la Ciudad de México con la del conjunto del país. Llama la atención el pico observado en 1998, con un valor de 3.24 DFPH por cada 100,000 mujeres, 1.05 veces la tasa nacional. En términos relativos al promedio nacional, no se trata del punto más alto, pues en 2007 esta razón alcanzó 1.40, es decir, la tasa de DFPH en la Ciudad de México era 40% mayor que la nacional. En 2016 la tasa de la entidad era un poco mayor (1.01 veces) que la inicial, mientras que el promedio nacional se había multiplicado por 1.48. Cabe señalar que, desde 2009, la tasa de la Ciudad de México ha sido inferior a la nacional. Por otra parte, las variaciones interanuales en la tasa de DFPH han sido, en general, mayores en la capital que en el promedio nacional, además que en muchos años han tenido el sentido inverso.

Gráfica 14. Ciudad de México. Tasas de Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (1985-2016)



Gráfica 15. Ciudad de México: Cambios porcentuales anuales en las tasas de Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio, por 100,000 mujeres (1985-2016)



En cuanto a la edad media a la que ocurren las DFPH en la Ciudad de México, el promedio para todo el periodo es de 36.6 años y 33.8 en el total nacional. En lo que hace a la práctica de la necropsia en la capital, es posible apreciar valores superiores al promedio nacional: 96.92% contra 78.48%.

Respecto al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, se puede apreciar que en la Ciudad de México es ligeramente más frecuente que los asesinatos de mujeres ocurran en la vivienda (37.33%) que en el total del país (34.03%), especialmente en los años más recientes. En cambio, se aprecia una tendencia opuesta para la proporción de DFPH ocurridas en la vía pública, el promedio es de 36.9% en la entidad, superior al registrado en el ámbito nacional, que es de una tercera parte. Puede decirse que las muertes de mujeres por agresiones en la Ciudad de México tienen lugar fundamentalmente en la vivienda.

Para el periodo coincidente con el de análisis de la AVGM (2012-2015), se observa que los niveles de la Ciudad de México respecto de los DFPH se encuentran por encima de los del país durante todo el

periodo. En 2012 se observa el nivel más bajo de las DFPH ocurridas en el hogar con 33.07%. Por lo que se refiere a las DFPH que ocurrieron en la vía pública, en 2012 el nivel estatal se encontró por encima del nacional con 51.18% contra 48.79%, para después fluctuar a la baja hasta 2015 con 26.47%, y elevarse nuevamente en 2016 con 42.36% (Cuadro 20).

Cuadro 20. Ciudad de México: Porcentaje de DFPH según lugar de ocurrencia (2012-2016)

Año	Lugar de ocurrencia			
	Hogar		Vía pública	
	Nacional	Ciudad de México	Nacional	Ciudad de México
2012	25.97%	33.07%	48.79%	51.18%
2013	29.43%	40.56%	37.31%	32.87%
2014	32.05%	44.76%	34.76%	30.07%
2015	33.73%	48.53%	36.57%	26.47%
2016	31.94%	31.25%	41.44%	42.36%

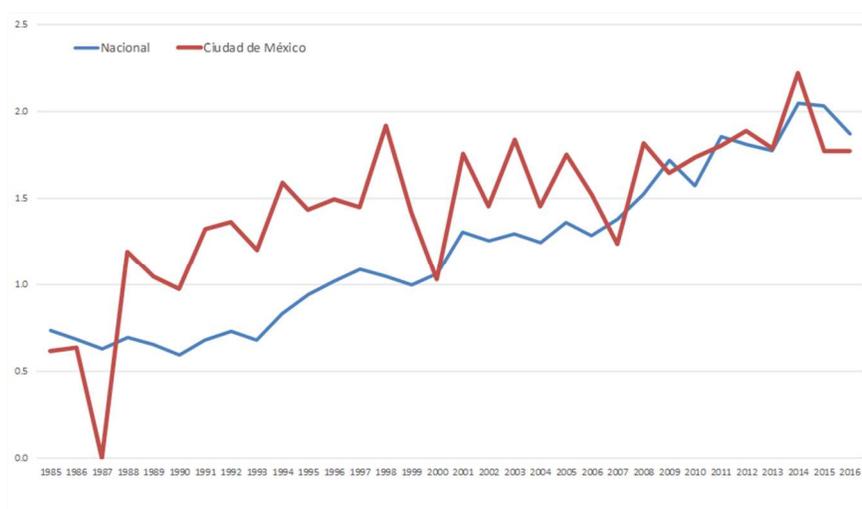
Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

Tanto en la Ciudad de México como a nivel nacional se presenta la misma tendencia de reducción en la proporción de las DFPH donde la víctima era menor de edad, aunque el indicador es más errático en la entidad por el menor número de casos. El promedio en todo el periodo es de 19.1% para todo el país y de 14.6% en la Ciudad de México.

Respecto al lugar de residencia de las víctimas, tres de cada cuatro en todo el país y 53.3% en la Ciudad de México fueron asesinadas en la misma delegación donde residían. Lo anterior está relacionado con la gran movilidad cotidiana que presenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Con relación a los medios usados en estas agresiones son muy similares en la capital y en el conjunto del país a lo largo del periodo, las armas de fuego son el medio más usado (43.9% de los casos en la capital y 43.2% en el país), seguidas de los objetos cortantes (19.7% y 17.8, respectivamente) y el ahorcamiento y similares (17.6% y 17.4%, en el mismo orden).

Otra expresión de la violencia contra las mujeres es el suicidio. De acuerdo con las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* del INEGI, en la Ciudad de México se observa una tendencia al alza de las tasas de suicidio, entre 1985 y 2016 se han contabilizado 2,128 defunciones de mujeres con presunción de suicidio en la Ciudad de México, de las cuales 438 ocurrieron en los últimos cinco años (Gráfica 16).

Gráfica 16. Ciudad de México: Tasas de Defunciones Femeninas con Presunción de Suicidio, por 100,000 mujeres (1985-2016)



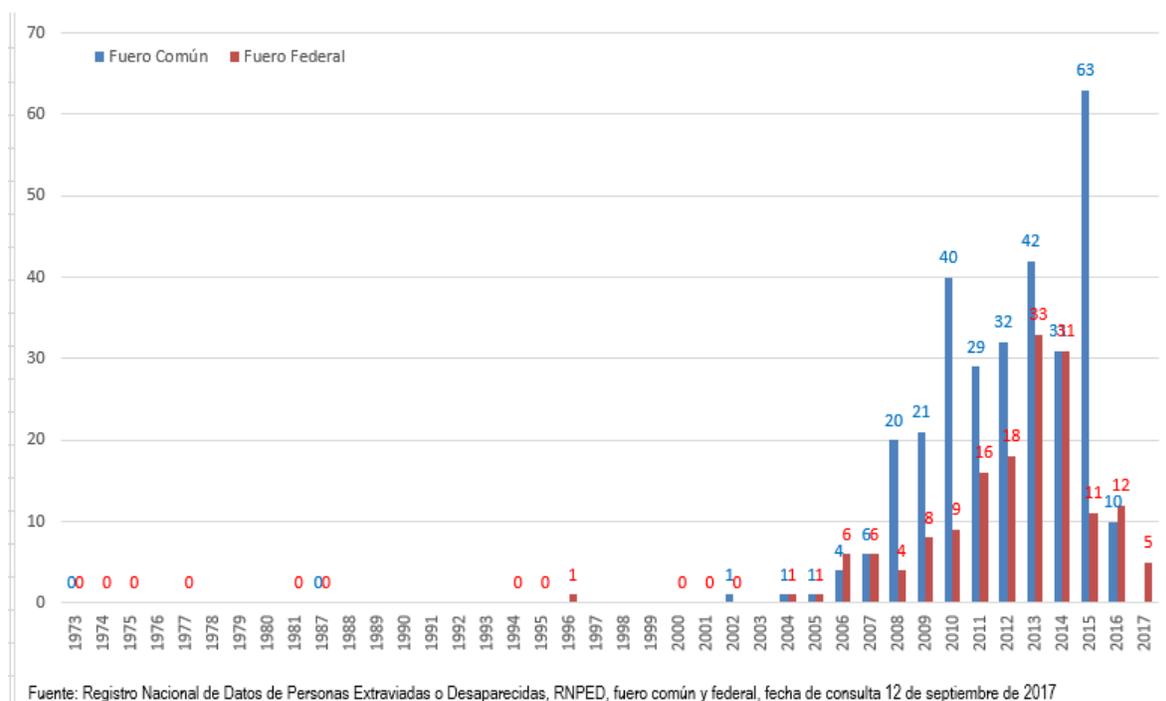
Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad.

9. Desaparición de mujeres.

El Consejo Nacional de Seguridad, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha desarrollado el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) el cual integra los datos de personas no localizadas obtenidos a partir de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente. Este registro incluye únicamente a las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar, es decir, no contabiliza a las personas que ya han sido localizadas. Por personas no localizadas se entiende todas aquellas personas cuyo paradero se desconoce y esta circunstancia es hecha del conocimiento de la autoridad a través de una denuncia presentada ante la misma.

Según los datos del RNPED, en la Ciudad de México se tenían contabilizadas, hasta el 12 de septiembre de 2017, 301 mujeres no localizadas en el ámbito local y 162 reportadas ante la Procuraduría General de la República (Gráfica 17).

Gráfica 17. Ciudad de México: Mujeres no localizadas a partir de las denuncias presentadas ante la Procuraduría General de Justicia, según fuero y año.



10. Maternidad en menores de edad.

La maternidad en edades tempranas podría significar un obstáculo al sano desarrollo de niñas y adolescentes, ya que comúnmente implica el fin de la escolarización y el truncamiento de sus oportunidades de desarrollo personal. Esta situación es particularmente sensible cuando es resultado de una violación sexual, o bien, de una escasa o poco efectiva educación sexual.

En la Ciudad de México entre 1985 y 2016³⁶, ha habido 10,810 nacimientos en los que la madre era menor a 15 años, con un promedio anual de 252 casos en los últimos cinco años, aunque en 2015 se

³⁶ La última fecha disponible para madres residentes en la Ciudad de México.

registraron 185³⁷. Por lo que toca a nacimientos provenientes de mujeres de menos de 18 años, en todo el periodo se han registrado 286,391 casos, 352,259 de ellos en los últimos cinco años, lo que representa un promedio anual de 7,052 nacimientos (Cuadro 21).

Cuadro 21. Nacimientos registrados por grupos de edad de la madre y año de ocurrencia (1985-2016)

Año de Nacimiento	Edad de la madre							
	Menos de 15	15-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35 y más	Total
1985	335	8,855	22,552	79,670	68,964	38,051	21,605	240,032
1986	469	11,515	23,623	81,060	69,246	37,505	20,222	243,640
1987	496	11,708	23,861	79,296	68,126	37,656	19,696	240,839
1988	494	11,465	23,962	77,306	67,859	37,752	18,864	237,702
1989	454	11,259	23,109	75,570	66,461	37,715	18,372	232,940
1990	443	11,195	22,058	71,984	63,191	36,520	17,847	223,238
1991	347	9,311	21,376	68,708	60,946	36,749	17,717	215,154
1992	335	8,931	20,970	69,388	60,300	36,905	18,042	214,871
1993	337	9,032	20,232	66,960	57,376	36,103	17,687	207,727
1994	369	9,068	19,293	65,257	56,859	36,110	17,638	204,594
1995	329	8,486	17,084	59,948	54,353	34,593	17,520	192,313
1996	317	7,962	15,370	56,066	52,121	33,579	17,337	182,752
1997	331	8,151	14,819	53,496	51,548	33,206	16,972	178,523
1998	346	8,476	14,467	51,613	50,973	33,556	17,152	176,583
1999	320	8,226	14,600	48,477	50,797	32,371	17,402	172,193
2000	273	8,033	14,935	47,609	50,738	33,851	17,892	173,331
2001	291	7,762	15,028	45,821	48,844	33,740	17,524	169,010
2002	301	7,597	15,280	44,954	45,872	33,889	17,584	165,477
2003	249	7,763	14,176	43,243	42,901	33,119	17,366	158,817
2004	272	7,981	13,951	42,502	41,376	33,701	18,105	157,888
2005	336	7,977	13,861	41,361	38,960	33,176	17,949	153,620
2006	435	7,867	13,806	40,585	38,208	32,333	18,714	151,948
2007	369	8,385	14,074	40,961	37,868	31,448	19,176	152,281

³⁷ Hay que tomar en cuenta el registro tardío, por lo que algunos nacimientos ocurridos en un año pueden registrarse varios años después.

2008	322	8,569	14,239	40,654	37,040	30,147	19,213	150,184
2009	314	8,508	14,229	38,796	35,619	28,150	19,323	144,939
2010	363	8,627	14,163	38,797	35,131	27,986	19,543	144,610
2011	301	8,875	14,164	38,702	34,097	27,535	19,567	143,241
2012	307	8,491	13,929	38,499	33,630	26,420	19,323	140,599
2013	257	7,868	13,215	36,470	31,716	25,827	18,773	134,126
2014	276	7,168	12,053	35,151	30,516	26,088	19,187	130,439
2015	237	6,187	10,422	32,166	29,469	25,298	18,505	122,284
2016	185	4,283	7,103	23,584	23,337	20,910	15,647	95,049

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de natalidad

Por otro lado, si se analizan los datos que arroja el Certificado de Nacimiento,³⁸ se observa un cambio en 2012 en la proporción de nacimientos en los que la madre era menor de 15 y 18 años, pero encontramos un incremento en 2015, como se aprecia en el Cuadro 22.

Cuando se compara a la Ciudad de México con el conjunto del país para los dos indicadores: porcentaje de nacimientos en los que la madre era menor de 15 y de 18 años de edad, se aprecia que las diferencias son muy pequeñas para la maternidad muy temprana y que la proporción nacional es superior a la de la entidad. En el periodo de 2009 a 2016, ocurrieron 4,506 casos de madres menores de 15 años y 69,523 casos de mujeres residentes en la capital que dieron a luz antes de la mayoría de edad.

Cuadro 22. Ciudad de México: Nacimientos por grupos de edad de la madre, según año de ocurrencia (2009-2016)

Año del nacimiento	Grupos de edad							Total
	<15	15-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35+	
Total nacional	100.276	1.314.288	1.843.410	5.132.570	4.164.683	2.799.881	1.701.969	17.057.077
2009	16.829	174.658	231.742	602.933	502.675	327.930	189.593	2.046.360
2010	16.888	174.902	233.594	610.621	503.678	330.443	193.419	2.063.545
2011	18.225	182.937	245.431	634.875	518.150	342.247	200.770	2.142.635
2012	10.264	145.149	233.245	669.293	539.532	370.010	239.199	2.206.692
2013	8.348	145.077	233.159	671.689	534.699	367.265	234.837	2.195.074
2014	6.179	144.338	223.558	666.738	533.228	369.051	234.227	2.177.319
2015	12.324	177.875	227.655	651.990	520.124	348.905	206.326	2.145.199
2016	11.219	169.352	215.026	624.431	512.597	344.030	203.598	2.080.253
Ciudad de México	4.506	65.017	99.899	284.805	248.804	199.177	146.130	1.048.338
2009	768	8.969	13.164	34.634	30.419	23.089	15.413	126.456
2010	857	9.224	13.316	35.269	31.059	23.739	16.360	129.824
2011	901	9.788	14.103	36.917	31.981	25.376	17.439	136.505
2012	479	7.450	13.208	38.164	33.177	26.175	20.838	139.491
2013	406	7.310	12.570	37.427	31.836	25.996	20.417	135.962
2014	242	6.927	11.644	36.745	31.505	26.141	20.561	133.765
2015	450	8.166	11.570	34.185	29.826	24.562	17.560	126.319
2016	403	7.183	10.324	31.464	29.001	24.099	17.542	120.016

Fuente: SINAIS, Certificado de nacimiento

11. Estadísticas judiciales en materia penal.

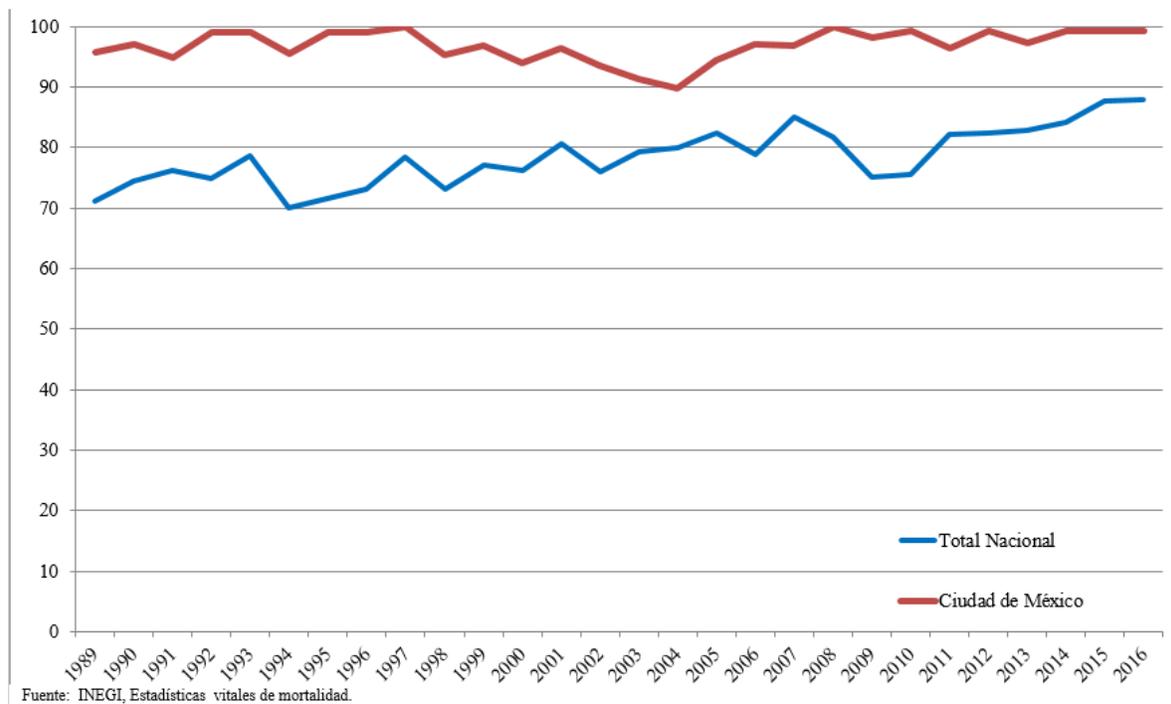
³⁸ Disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/std_nacimientos_gobmx.html

Si bien el INEGI dejó de publicar las estadísticas judiciales en materia penal en 2012 y las mismas no permiten conocer ninguna característica de la víctima, en particular el sexo, el grupo de trabajo considera que resultan útiles para identificar el contexto general de violencia en la entidad.

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación³⁹: las denuncias, provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), las personas sujetas a proceso y las personas condenadas. Es importante señalar que las denuncias no necesariamente reflejan el número de víctimas, porque puede haber varias en una misma denuncia.

Al respecto, en la Gráfica 18 se puede observar que en el año 2000 el número de denuncias alcanzó un máximo de 1,511 casos; los sujetos a proceso sólo llegan a 325 en el año anterior y las sentencias condenatorias alcanzan 248 en el mismo año.

Gráfica 18. Ciudad de México. Violaciones denunciadas ante el Ministerio Público, presuntos delincuentes, sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violación (1997-2016)



Las diferencias entre las series nos hablan de la impunidad y de la falta de efectividad de los procesos de procuración e impartición de justicia. En la Gráfica 19 se presentan medidas relativas, las violaciones denunciadas ante el Ministerio Público por cada 100,000 mujeres tanto para la Ciudad de México como para el total nacional, por lo que es posible apreciar que en la Ciudad de México hay un descenso continuado que se refuerza en 2011, y luego un ligero aumento en 2015; Sin embargo, la tendencia se separa de la del conjunto del país.

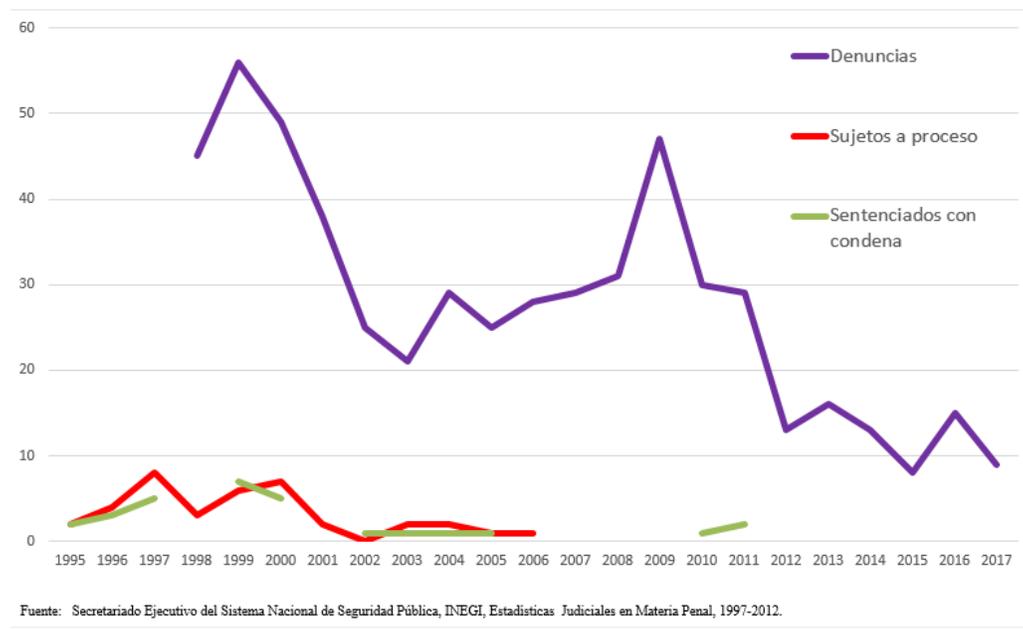
³⁹ A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior, debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

Gráfica 19. Violaciones denunciadas ante el Ministerio Público por 100,000 mujeres. Nacional y Ciudad de México (1997-2016)



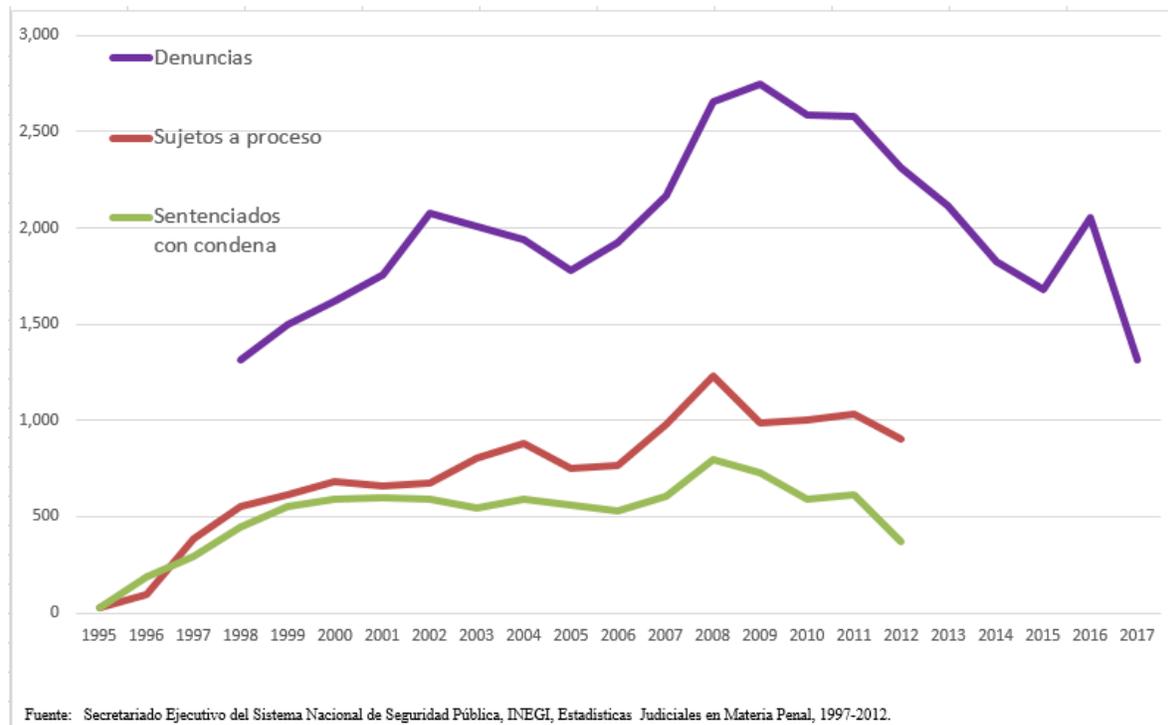
Con relación al delito de estupro, la Gráfica 20 muestra que el máximo de denuncias es de 56 en 1999, diez años después hay un pico de 47 denuncias y posteriormente hay una marcada reducción. En cambio, los sujetos a proceso apenas alcanzan ocho en 1997 y 41 durante en todo el periodo. Respecto de las sentencias, únicamente se consiguieron 31 sentencias condenatorias en los mismos años.

Gráfica 20. Ciudad de México. Denuncias ante el Ministerio Público, presuntos delincuentes, sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de estupro (1995-2016)



Respecto a otros delitos sexuales⁴⁰, se observan tendencias crecientes para procesados y sentencias condenatorias, sin embargo, en las denuncias hay un alza hasta 2009 seguida de un decremento hasta 2015, como se aprecia en la Gráfica 21.

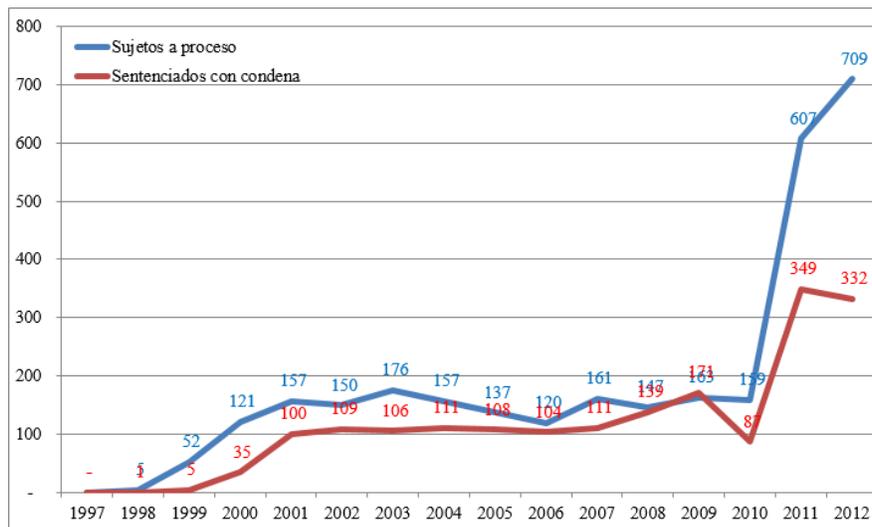
Gráfica 21. Ciudad de México. Denuncias ante el Ministerio Público, presuntos delincuentes, sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por otros delitos sexuales (1995-2012)



Con relación al delito de violencia familiar, las estadísticas del SESNSP únicamente arrojan el número de sujetos a proceso y las condenas por este delito. En la Gráfica 22 se observa que la primera serie presenta una tendencia estable con alrededor de 150 sujetos a proceso, pero en 2011 se da un gran incremento de casos hasta alcanzar 607 y 709 al año siguiente. Asimismo, se observa un aumento en las condenas hasta alcanzar un máximo de 349 en 2011 y luego hay una reducción hasta 2012, cuando se registraron 332 sentencias condenatorias.

⁴⁰ Otros delitos sexuales incluyen: abuso sexual, acoso sexual, aprovechamiento sexual contra la libertad y la seguridad sexual o el normal desarrollo de la personalidad, corrupción de menores e incapaces, delito insuficientemente especificado contra la libertad y la seguridad sexual o el normal desarrollo de la personalidad, delito insuficientemente especificado de corrupción de menores e incapaces, delito insuficientemente especificado de delitos sexuales con propósito de cópula, delito insuficientemente especificado de delitos sexuales sin propósito de cópula, explotación sexual de menores e incapaces e incesto.

Gráfica 22. Ciudad de México. Presuntos delincuentes sujetos a proceso y sentenciados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar (1997-2012)



Fuente: Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública

12. Estadísticas del Poder Judicial de la Ciudad de México.

La Coordinación de información pública y estadística del Poder Judicial de la Ciudad de México (PJCDMX) publica un Informe estadístico mensual, el cual contiene información sobre expedientes ingresados, procesos iniciados, asuntos concluidos, audiencias en juzgado, acuerdos en juzgado, información de salas, apelaciones, resoluciones, audiencias, acuerdos, amparos, materia penal, libertades, detenciones con control judicial (arraigos), materia familiar, materia penal del sistema procesal penal acusatorio, materia civil, materia de justicia para adolescentes, expedientes ingresados en juzgados y salas, y promedio diario.

Con base en este Informe estadístico del PJCDMX, se observa que en el año 2011 fueron consignados 14 delitos de feminicidio en asuntos de nuevo ingreso en juzgados penales (delitos graves), 34 en 2012, 26 en 2013, 40 en 2014, 41 en 2015, 19 en 2016 y uno más en el periodo enero-marzo de 2017.

Para el resto de los delitos, la información no se desagrega por sexo de la víctima. Sin embargo, se puede conocer la variación porcentual anual de los feminicidios consignados en asuntos de nuevo ingreso en juzgados penales (delitos graves), como se describe en el Cuadro 23.

Cuadro 23. Ciudad de México. Variación porcentual anual de los feminicidios consignados en asuntos de nuevo ingreso en juzgados penales (2012-2017)

Periodo	Porcentaje
2013-2012	3.0%
2014-2013	18.8%
2015-2014	13.2%
2016-2015	55.8%
ene-mar 2017	91.7%

Fuente: Informe estadístico del PJCDMX

En cuanto a las sentencias, se advierten 18 sentencias condenatorias emitidas por el mismo delito en 2012, 19 sentencias condenatorias y una absolutoria en el año 2013, 22 sentencias condenatorias y dos absolutorias en 2014, 30 sentencias condenatorias y tres absolutorias en 2015, 35 sentencias

condenatorias emitidas durante 2016, y cinco condenatorias y una absolutoria en el primer trimestre de 2017.

13. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia son métodos estadísticos para captar información estadística y geográfica de interés nacional, que permiten conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas del Estado, de los tres poderes, que ejercen funciones de gobierno, seguridad, procuración e impartición de justicia.

a. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal.

El *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal* (CNPJE) tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia. Llama la atención que en ninguna de las ediciones, al reportar el número de homicidios, se hace distinción entre culposos y dolosos, por lo que no es posible utilizarlo con fines comparativos a otras fuentes de información.

En el CNPJE 2012⁴¹, se registraron para la Ciudad de México 323 mujeres víctimas de homicidio, para delitos cuyo proceso dio inicio en 2011. Sin embargo, no se distinguen las víctimas de delitos de comisión dolosa de los de culposa, lo que impide comparar estas cifras con la del número de certificados de defunción donde se asienta una la defunción de una mujer con presunción de homicidio, que son 140. También se reportan 7,454 mujeres víctimas de lesiones, 1,996 casos de abuso sexual, 1,145 de violación simple, 77 de violación equiparada, 130 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 1,823 de fraude, 7,636 de violencia familiar, 1,689 de otros delitos contra la familia y 4,804 de amenazas.

En el CNPJE 2013⁴², se registraron en la Ciudad de México 286 mujeres víctimas de homicidio, para delitos cuyo proceso dio inicio en 2012, mientras que el número de certificados de defunción donde se asientan son 127. También se reportan 4,653 mujeres víctimas de lesiones, 2,182 casos de abuso sexual, 730 de violación simple, 45 de violación equiparada, 113 de otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual, 3,894 de fraude, 10,043 de violencia familiar, 1,798 de otros delitos contra la familia y 7,120 de amenazas.

En el CNPJE 2014⁴³, se registraron para la Ciudad de México 333 mujeres víctimas de homicidio y 32 de feminicidio, para delitos cuyo proceso dio inicio en 2013. En cuanto al número de certificados de defunción donde se asienta la defunción de una mujer, éste asciende a 143. También se reportan 4,974 mujeres víctimas de lesiones, 2,013 de abuso sexual, 550 de violación simple, 21 de violación equiparada, 10,277 de violencia familiar, ninguna de violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, 1,351 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y 7,082 de amenazas.

En el CNPJE 2015, se registraron para la Ciudad de México 244 mujeres víctimas de homicidio y 45 de feminicidio, para delitos cuyo proceso dio inicio en 2014, contra 143 DFPH. También se reportan 4,065 mujeres víctimas de lesiones, 1,806 de abuso sexual, 35 de acoso sexual, 494 de violación simple, 31 de violación equiparada, 11,706 de violencia familiar, ninguna de violencia de género en

⁴¹ Véase <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2012/default.aspx>

⁴² Véase <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2013/default.aspx>

⁴³ Véase <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2014/default.aspx>

todas sus modalidades distinta a la violencia familiar, 1,147 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 755 de otros delitos contra la familia y 8,357 de amenazas.

Los datos del CNPJE 2016 dan cuenta de 305 mujeres víctimas de homicidio y 52 de feminicidio, para delitos cuyo proceso dio inicio en 2015, contra 136 DFPH. También se reportan 3,891 mujeres víctimas de lesiones, 1,658 de abuso sexual, 39 de acoso sexual, 737 de violación simple, 43 de violación equiparada, 14,089 de violencia familiar, 2,033 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 19 de otros delitos contra la familia y 5,704 de amenazas.

En el CNPJE 2017, se registraron para la Ciudad de México 238 mujeres víctimas de homicidio y 49 de feminicidio, para delitos cuyo proceso dio inicio en 2016, contra 143 DFPH. También se reportan 3,223 mujeres víctimas de lesiones, 1,900 de abuso sexual, 165 de acoso sexual, 550 de violación simple, 37 de violación equiparada, 16,672 de violencia familiar, 1,494 de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, 469 de otros delitos contra la familia y 5,428 de amenazas.

Cuadro 24. Ciudad de México. Mujeres víctimas involucradas en los presuntos delitos en los procesos iniciados por sexo y tipo de delito, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

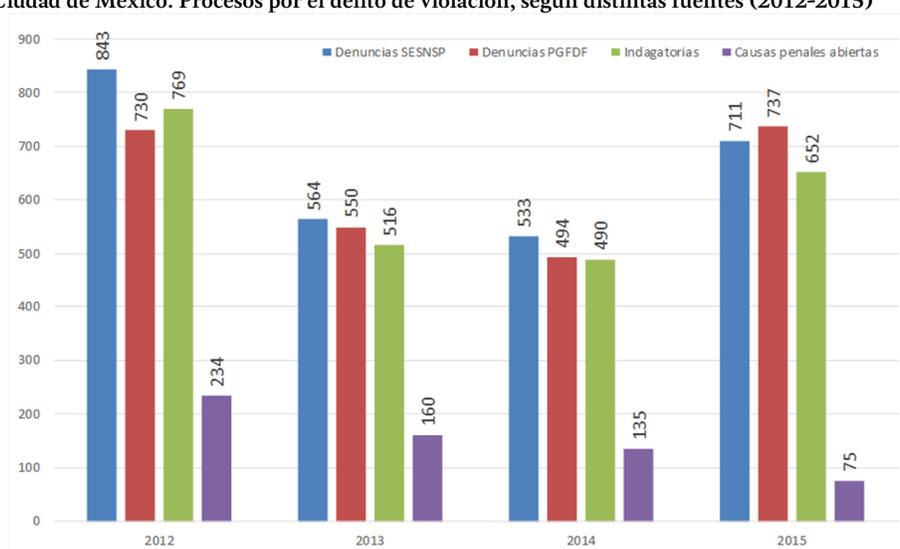
Delito	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	45,635	68,429	64,299	65,831	63,436	66,742
Homicidio	323	286	333	244	305	238
Feminicidio	0	0	32	45	52	49
Lesiones	7,454	4,653	4,974	4,065	3,891	3,223
Otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal	47	61	0	0	8	0
Privación de la libertad	304	268	248	247	246	251
Secuestro	0	2	0	23	9	14
Secuestro exprés	11	23	16	8	0	0
Tráfico de menores	525	7	3	0	2	5
Robo de menor	0	0	0	0	2,584	0
Rapto	0	0	0	0	3	4
Otros delitos que atentan contra la libertad personal sin fines de lucro	326	1,222	326	0	3	0
Abuso sexual	1,996	2,182	2,013	1,806	1,658	1,900
Acoso sexual	0	0	53	35	39	162
Hostigamiento sexual	0	0	0	0	0	0
Violación	1,145	730	550	494	737	550
Violación equiparada	77	45	21	31	43	37
Estupro	0	0	0	13	9	13
Incesto	0	0	0	0	0	0
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	130	113	27	12	0	0
Fraude	1,823	3,894	3,959	3,907	3,408	3,453
Abuso de confianza	489	844	715	734	624	813
Extorsión	111	376	726	182	484	156
Daño a la propiedad	2,096	3,483	3,737	3,520	2,904	3,165
Despojo	766	1,392	1,386	1,345	1,302	1,392
Otros delitos que atentan contra el patrimonio	28	0	0	3	0	0
Violencia familiar	7,636	10,043	10,277	11,706	14,089	16,672
Violencia de género en todas sus modalidades	0	0	0	0	0	0

Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar	0	0	1,351	1,147	2,033	1,494
Otros delitos contra la familia	1,689	1,798	0	755	19	469
Corrupción de menores incapaces	309	248	149	104	297	276
Trata de personas	4	3	266	290	35	27
Pornografía infantil	0	0	0	0	23	151
Discriminación	0	0	0	223	240	225
Otros delitos contra la sociedad	194	0	0	5	0	17
Amenazas	4,804	7,120	7,082	8,357	5,704	5,428
Allanamiento de morada	302	451	413	405	328	377

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. En 2011 sólo incluye Víctimas registradas en conductas antisociales en procesos abiertos.

Llama la atención del grupo de trabajo las diferencias en las cifras de violación, que representan 105% en 2011, 92% en 2012, 101% en 2013, 98% en 2014 y 110% en 2015 de las reportadas por el SESNSP, a pesar de que supuestamente es la misma fuente de la información. Además, las cifras varían de lo reportado por el gobierno de la Ciudad de México, como se aprecia en la Gráfica 23.

Gráfica 23. Ciudad de México. Procesos por el delito de violación, según distintas fuentes (2012-2015)



B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo se estableció que el parámetro para la valoración de la información remitida por las autoridades de la Ciudad de México, sería el cumplimiento de las obligaciones que establecen los Derechos Humanos de las mujeres en el marco de los principios de igualdad y no discriminación establecidas en la CPEUM, las Leyes Generales, Tratados Internacionales, Jurisprudencia nacional e internacional, Marco legal de la Ciudad de México y los contenidos del marco programático.

Es así que, el presente apartado se aboca a analizar las obligaciones anteriormente mencionadas, en relación con: a) la solicitud de AVGM; b) la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México; c) el contexto analizado en el capítulo anterior; d) las visitas *in situ* y las entrevistas realizadas; y e) la información adicional solicitada por el grupo de trabajo.

C. Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres

1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres.

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, interferir o impedir su goce. Implica así, una noción de restricción al ejercicio del poder estatal⁴⁴. Esto es, la obligación de respeto consiste en abstenerse de violar los derechos de las mujeres, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios, la culpabilización de las víctimas o la invisibilización de la violencia de género o cualquier otro.

Esta obligación requiere de un esfuerzo estructural y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres para incorporar una perspectiva de género y de sus derechos humanos que permita a las y los servidores públicos tratarlas con el respeto debido a sus derechos como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos, especialmente en el caso de haber sido víctimas de alguna forma de violencia⁴⁵.

Asimismo, implica que el Estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a las mujeres del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los hombres⁴⁶.

Con respecto al cumplimiento de esta obligación, tal y como se ha descrito anteriormente, las solicitantes señalaron en su petición que las mujeres víctimas de violencia se enfrentan a la falta de capacitación y sensibilización del personal de procuración e impartición de justicia. Asimismo, las organizaciones entrevistadas por el grupo de trabajo consideran que las autoridades tienen prejuicios respecto de las mujeres víctimas de violencia, reproducen estereotipos y, a menudo, desestiman la gravedad de la violencia de la cual son víctimas, se resisten a considerar como feminicidios los homicidios cometidos contra mujeres, aun en los casos en los que hay evidencia de lesiones donde hubo saña, crueldad y odio, se investigan como homicidios culposos, e incluso como suicidio y se desestiman las razones de género.

Durante las entrevistas realizadas a los familiares de víctimas de feminicidio, manifestaron que hay una falta de credibilidad de sus dichos y que las declaraciones de los probables responsables se toman como ciertas y guían las líneas de investigación.

En las coordinaciones territoriales desconcentradas de la PGJCDMX visitadas, el grupo de trabajo pudo constatar que para brindar asesoría legal a las víctimas y sus familiares, sólo algunas cuentan con asesoras y asesores jurídicos, así como folletos de información en el primer mostrador. Este hallazgo hace suponer al grupo de trabajo que los estándares de calidad de atención a las personas usuarias no son homogéneos. Por otro lado, un dato relevante se refiere a que no en todas las agencias de ministerios públicos, los espacios están diseñados para tener entrevistas privadas con las víctimas.

De igual forma, durante las entrevistas realizadas a personas de las coordinaciones territoriales desconcentradas de la PGJCDMX visitadas, el grupo de trabajo pudo advertir un conocimiento limitado y poco claro de los contenidos teóricos fundamentales sobre perspectiva de género, los cuales

⁴⁴ Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 235.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 236.

⁴⁶ Véase CEDAW, Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2° de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/28, párr. 9.

son una herramienta fundamental para el trabajo de procuración e impartición de justicia. Esto hace suponer al grupo de trabajo que existen deficiencias en los procesos de selección e ingreso de las y los funcionarios que se desempeñan en estas labores, lo cual puede ser subsanado mediante la revisión de los perfiles de puestos vigentes y los procesos de evaluación de los candidatos a ingresar, posteriormente con el fortalecimiento de los procesos de actualización del personal implicado en estas tareas.

En entrevistas con familiares de víctimas del delito de feminicidio, el grupo de trabajo tuvo conocimiento de la percepción que tienen del procedimiento de investigación que realiza la PGJCDMX y que lo advierten como violatorio de derechos humanos, a decir: falta de credibilidad de las autoridades hacia las declaraciones de las víctimas, y uso de estereotipos de género y prejuicios que pretenden relativizar la violencia en su contra. Esto lo atribuyen al escrutinio minucioso de la vida íntima de las mujeres asesinadas, en el énfasis que se coloca en su sexualidad, en la pretensión de presentarlas como consumidoras de alcohol o estupefacientes, en la filtración de información confidencial a los medios de comunicación, en la insistencia en los derechos del probable responsable o imputado y en el ocultamiento de pruebas.

Según las organizaciones solicitantes, la falta de debida diligencia se observa adicionalmente en la revictimización mediática de las víctimas, el mal manejo del lugar del hallazgo y los elementos forenses que resultan en la pérdida de evidencia.

Algunas víctimas señalaron que existe resistencia por parte del personal del CAPEA de la PGJCDMX a hablar de “mujeres desaparecidas”, y utilizan términos como “ausentes” o “extraviadas” para minimizar el hecho de la denuncia, insinuando que se trataba de una huida consensual con la pareja, e incluso sugirieron que al cabo de los meses, la mujer regresaría a la casa con un bebé en brazos. Lo anterior, representa para quienes participaron en las entrevistas una violación a los derechos humanos al no valorar la situación de emergencia en los términos que ellas y ellos consideran. Con relación al Centro de Atención a Víctimas del Delito Violento (ADEVI), también adscrito a la PGJCDMX, refirieron la falta de sensibilidad del personal, quienes les ofrecieron servicios funerarios antes incluso del reconocimiento del cuerpo.

Las visitas realizadas, de conformidad con las fichas de trabajo, reflejaron que, generalmente, las personas que atienden a las víctimas de violencia de género han recibido “capacitación formal”, a decir de las personas entrevistadas, los cursos se dan de manera aislada, en horarios incómodos, sobre temas diversos y sin un seguimiento apropiado. De una primera valoración respecto de la información entregada por el gobierno de la Ciudad de México podemos observar una mayor fortaleza en acciones de sensibilización que de capacitación especializada.

También, el grupo de trabajo pudo constatar que el personal que atiende a víctimas de violencia, sea cual fuere el tipo o la modalidad, no recibe contención emocional. Las consecuencias, ampliamente estudiadas y conocidas, son graves tanto para el personal como para quienes reciben el servicio. En el primero de los casos, puede derivar en la falta de empatía o sensibilidad en la atención a víctimas y sus familiares; y en el segundo, en la revictimización.

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, que todas las estructuras, a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, sean capaces de asegurar a las mujeres el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos⁴⁷. Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que requiere de una conducta gubernamental que asegure la existencia en la realidad.⁴⁸

⁴⁷ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, op. cit., párr. 236.

⁴⁸ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, op. cit., párrs. 166 y 167.

De esta manera, se requiere la adopción de medidas positivas, que atiendan las necesidades de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren⁴⁹. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares⁵⁰.

Como consecuencia de esta obligación, el Estado tiene el deber jurídico de investigar seriamente con los medios a su alcance las que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones correspondientes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación⁵¹.

2. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia.

La obligación de proteger a las mujeres de cualquier forma de violencia implica que el Estado se compromete a adoptar todas las medidas necesarias para impedir que las mujeres sufran violencia, tanto en el ámbito privado como el público, a través de políticas orientadas a la prevención, erradicación y sanción de dicha violencia⁵². Esta obligación implica que el Estado esté vigilante tanto del actuar de sus propias autoridades y personal, como de los particulares con el fin de que las mujeres vivan libres de violencia y de que, en caso de que sean afectados sus derechos, reciban la protección necesaria.

El Estado a través de sus autoridades está obligado a abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer, estar vigilantes de que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

La adopción de medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad, es fundamental en esta obligación toda vez que el Estado tiene que actuar de forma inmediata al tener conocimiento de que una mujer ha sido vulnerada en su integridad, valorar la situación de riesgo en la que se encuentra e implementar medidas de protección eficaces para impedir que la violencia en su contra siga ocurriendo.

Dicha obligación implica avanzar en la eliminación de prácticas jurídicas o consuetudinarias que contribuyen a la reproducción del tratamiento estereotipado y discriminatorio a las mujeres, los cuales toleran y perpetúan la violencia en su contra⁵³. De ahí la importancia de establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, así como establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de

⁴⁹ Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *op. cit.*, párr. 243.

⁵⁰ Véase CEDAW, Recomendación General N° 28, *op. cit.*, párr. 17.

⁵¹ Véase Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México*, *op. cit.*, párr. 236.

⁵² Artículo 7 de la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*.

⁵³ La Recomendación General No. 19 de la CEDAW, en su párrafo 11, señala al respecto lo siguiente: "Las actitudes tradicionales según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, tales como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación de la mujer. El efecto de dicha violencia sobre la integridad física y mental de la mujer es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia contra la mujer, sus consecuencias estructurales básicas contribuyen a mantener a la mujer en un papel subordinado, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y oportunidades de empleo".

violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces⁵⁴.

Respecto de esta obligación, las peticionarias, organizaciones y víctimas entrevistadas coincidieron en afirmar lo complicado que resulta el otorgamiento de las órdenes de protección, además de la brevedad de las mismas. También, hicieron notar que la autoridad ministerial y/o judicial otorga las medidas de protección contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y no las órdenes de protección que prevé la Ley de Acceso, aun cuando el CNPP en su artículo 137 establece que, en lo que respecta a las medidas de protección, la Ley General de Acceso se aplicará de manera supletoria.

Al respecto, la PGJCDMX no proporcionó información sobre el número de órdenes de protección que se han solicitado, y como anteriormente se señaló, no reporta las mismas al BANAVID. Cabe destacar que el artículo 137 del CNPP establece que el Ministerio Público ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido u ofendida. El TSJCDMX informó que de 2011 a 2017 se han dictado 2,422 medidas de protección en favor de mujeres víctimas de violencia, tanto en el sistema penal tradicional como en el sistema oral.

Igualmente, toma nota el grupo de trabajo la falta de un sistema de seguimiento de las órdenes de protección para las mujeres que han sufrido violencia.

Derivado de las visitas *in situ* y las entrevistas a las organizaciones se identificaron dificultades para hacer efectivas las órdenes de protección. Las organizaciones entrevistadas refirieron que las autoridades les piden a las propias víctimas entregar las órdenes al agresor en virtud de no contar con suficiente personal de apoyo para notificarlas y que los policías ministeriales no dan seguimiento a las órdenes de protección o se condiciona el otorgamiento de estas órdenes a la presentación de una denuncia. El grupo de trabajo considera necesario elaborar un protocolo para la emisión, implementación y seguimiento de dichas órdenes, el cual especifique que estas deberán ser emitidas aunque no exista una denuncia previa.

Otra de las medidas para salvaguardar la vida de las mujeres es canalizarlas a los refugios existentes en la Ciudad de México. Al respecto, las solicitantes manifestaron que las mujeres enfrentan diversos obstáculos institucionales al solicitar ser canalizadas a los refugios o casas de emergencia.

El gobierno de la Ciudad de México informó que el ADEVI brinda atención inicial a las mujeres y niñas para identificar la problemática de violencia y brinda acompañamiento para el acceso a casas de emergencia, albergues o refugios especializados. Asimismo, en el informe presentado por el gobierno se hace referencia en varias ocasiones a los “Refugios de la Ciudad de México” e incluso se proporcionan datos respecto de las personas resguardadas en refugios y casas de emergencia durante el periodo de 2012 a 2017, sin embargo, en ese mismo informe no se aporta mayor precisión respecto de la institución de la que dependen estos refugios o casas de emergencia y cuál es su funcionamiento.

De la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México, se observa que el único refugio dependiente del gobierno es el Refugio Especializado para Mujeres, Niñas y Niños Víctimas del Delito de Trata de Personas, dependiente de la PGJCDMX, empero, este refugio no está diseñado para mujeres víctimas de violencia familiar o de alguna otra modalidad.

3. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

⁵⁴ *Ídem*.

La obligación de promover los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades dirijan sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno de los derechos humanos, bajo los principios de igualdad y no discriminación⁵⁵. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos: por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos; ello implica ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que se debe tender al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos⁵⁶.

Esta obligación requiere que el Estado dé cumplimiento a diversos compromisos nacionales e internacionales en la materia. Entre ellos, que las mujeres conozcan sus derechos y tengan acceso a la satisfacción de los mismos, así como a los mecanismos e instancias para su defensa y a los recursos jurídicos que las protegen y asistan en caso de ser víctimas de violencia.

Lo anterior conlleva la exigencia para el Estado mexicano y para sus instituciones de garantizar el empoderamiento de las mujeres desde y para el ejercicio de sus derechos. También implica que las personas encargadas de las instancias de la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas cuenten con las herramientas teóricas y metodológicas necesarias para que desempeñen sus funciones con perspectiva de género, y con un enfoque intercultural, multicultural y de derechos humanos.

Cumplir con esta obligación incluye, además, lograr sensibilizar a mujeres y a hombres sobre el fenómeno de la violencia de género como producto cultural y social, que no es natural y, por tanto, es susceptible de modificarse para permitir condiciones de vida digna.

Promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas contempla la difusión de mensajes a través de campañas en los medios de comunicación que eliminen prejuicios, estereotipos y roles de género que validan y legitiman situaciones de desigualdad, inequidad e injusticia social.

Para que el Estado cumpla con la observancia de esta obligación, las políticas públicas dirigidas a las estrategias de comunicación social tienen que lograr transversalizar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos. Ello, con la finalidad de que las actividades de promoción y difusión de los mensajes a través de las campañas estén diseñadas a partir del contexto cultural específico de la Ciudad de México. Es decir, se deben crear espacios de sensibilización que contribuyan a la construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos.

La obligación de promover los derechos humanos de las mujeres está considerada en el Capítulo II de la Ley de Acceso, y refiere a diversas disposiciones en torno al quehacer de las instituciones de la Ciudad de México, en el marco de la promoción de los derechos de las mujeres⁵⁷.

⁵⁵ Véase Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

⁵⁶ Véase Serrano, Sandra, "Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos" en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

⁵⁷ De manera específica, en el artículo 15 de la ley en cuestión se señala lo siguiente: Corresponde a las Dependencias y entidades del Distrito Federal, así como a los dieciséis Órganos Político Administrativos:

I. Capacitar y especializar a su personal en materia de derechos humanos de las mujeres con apego a los lineamientos establecidos por el INMUJERESDF;

II. Difundir las campañas informativas sobre los tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres, así como de las instituciones que atienden a las víctimas;

Toda campaña publicitaria deberá estar libre de estereotipos y de lenguaje sexista o misógino.

La Ley de Acceso prevé obligaciones en materia de promoción de los derechos humanos para las siguientes instituciones: INMUJERES de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación, Secretaría del Trabajo y Fomento

Al respecto, las organizaciones solicitantes señalan “[...] la existencia de un contexto en el cual se ven reproducidos patrones tanto de las diferentes formas de violencia por razones de género, como de la respuesta omisa e insuficiente por parte del Estado ante esta”, lo cual exige que se deben diseñar estrategias de promoción de los derechos de las mujeres.

Por otra parte, a través de la información remitida por el gobierno de la Ciudad de México, se logró la identificación de distintas acciones tendientes a promover los derechos humanos de las mujeres tales como campañas, jornadas de difusión, distribución de materiales, entre otras. Se destaca que en el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) lleva a cabo las “Megajornadas de difusión del Programa Viaja Segura”, en el marco del Programa Ciudad Seguras y Amigables para Mujeres y Niñas.

Asimismo, se señala que, como parte del esfuerzo interinstitucional, coordinado por Inmujeres DF, las megajornadas se realizan con las siguientes dependencias: Sistema de Transporte Colectivo, Fiscalía Desconcentrada de Asuntos Especiales y el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales, de la Procuraduría de Justicia capitalina, la Policía Bancaria e Industrial y la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública, la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Secretaría de Transportes y Vialidad, Metrobús, Red de Transporte de Pasajeros, LOCATEL, el Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, la Delegación Venustiano Carranza, así como el Centro para el Fomento de la Educación y la Salud de los Operarios del Transporte Público de la Ciudad de México, A.C.

Adicionalmente, y como parte de la información reportada en torno a cuál es el gasto público y su porcentaje destinado a los diversos planes, estrategias y programas de violencia contra las mujeres en los últimos tres ejercicios fiscales, se puede observar que, si bien ha aumentado en términos absolutos, se observa cierto estancamiento en términos relativos. De igual forma, se identifican algunas actividades institucionales orientadas a la prevención y que podrían guardar relación con promover los derechos humanos de las mujeres, para los cuales se han asignado montos diferenciados.

El grupo de trabajo reconoce los esfuerzos realizados por las instituciones de la Ciudad de México en cuanto a la promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres, toda vez que contribuyen a generar una cultura de respeto y protección al derecho a vivir una vida libre de violencia. No obstante, derivado de las visitas *in situ*, el grupo de trabajo considera que tales esfuerzos requieren coordinación en su diseño, planeación y ejecución; así como que estas actividades se lleven a cabo en distintos meses, y no sólo durante los 16 días de activismo que comprenden del 25 de noviembre al 10 de diciembre.

De la información remitida por el gobierno de la Ciudad y sometida a análisis del grupo de trabajo, no se advierte que se lleven a cabo evaluaciones de las campañas, ni se proporciona el plan de trabajo con base en el cual se ejecutó. Sólo en el caso del Consejo para Prevenir la Discriminación del Distrito Federal (COPRED DF) se señala que registran un aumento de 36% de la denuncia durante los meses en que implementaron la campaña “Despido por embarazo. Discriminación”. En algunas instituciones únicamente reportan la población a la que se llegó de manera directa e indirecta. Esto resulta apremiante porque se desconoce cuáles son los criterios para decidir cada estrategia en el diseño del mensaje, en su difusión y en la población objetivo que especifican.

Por otra parte, se advierte que pocas instituciones reportan estrategias de difusión al interior de las mismas, para contribuir en el fomento del pleno conocimiento y apropiación de las obligaciones de las funcionarias y funcionarios, y las posibles vinculaciones con otras instituciones, para atender, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres. También, durante las visitas *in situ* se pudo identificar que no todas las instituciones cuentan con material de difusión accesible, visible y con un

al Empleo, Secretaría de Cultura, Sistema de Transporte Público del Distrito Federal, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia y Tribunal Superior de Justicia.

diseño óptimo que tengan por fin informar u orientar a las personas que acuden a las oficinas gubernamentales.

En este sentido, se considera necesario coordinar los esfuerzos para promover los derechos de las mujeres con perspectiva de género en todas las instituciones encargadas de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, con base en criterios claros, que comprendan desde el diseño hasta la evaluación de las acciones.

En este sentido, el grupo de trabajo analizará a continuación las obligaciones específicas del gobierno de la Ciudad de México de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos de las mujeres derivadas de su obligación general de garantizarlos.

4. Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres.⁵⁸ Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren reducir los factores de riesgo, anticipar y evitar la generación de la violencia en su contra.⁵⁹

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a acceder a una vida libre de violencia se ve reforzada a partir de aquella prevista en la Convención Belém do Pará de actuar con debida diligencia y adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan.⁶⁰

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia⁶¹.

Con relación a esta obligación, las organizaciones solicitantes consideran en su solicitud que, aun cuando en la Ciudad existe un marco normativo orientado a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, no se han establecido medidas de prevención, seguridad y justicia que respondan al contexto de violencia que viven las mujeres de la Ciudad. En específico, consideran que las mujeres víctimas de violencia que se acercan a instituciones de atención, suelen enfrentar obstáculos institucionales cuando solicitan el inicio de una investigación por el delito de violencia familiar, al solicitar órdenes de protección o la canalización a albergues o refugios, ya que refieren que en algunas dependencias se condiciona la atención a un oficio de canalización por parte de otra dependencia y tardan de tres a cuatro horas en atenderlas.

Al respecto, el gobierno de la Ciudad informó que cuenta con las siguientes instancias de atención especializada a mujeres víctimas de violencias son: la Secretaría de Salud cuenta con 35 Servicios Especializados en Prevención y Atención de la Violencia de Género; la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con la Red de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, conformada por 16 UAVIF

⁵⁸ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 175.

⁵⁹ Véase Álvarez de Lara, Rosa María y Pérez Duarte, Alicia Elena (coords.), *Modelos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011, p. 264.

⁶⁰ Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Véase también ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

⁶¹ Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *op. cit.*, párr. 258.

ubicadas en cada Delegación Política; y una Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar especializada para población LGTBTTTI, a través de estas unidades, brindan contención emocional e intervención en crisis, así como atención psicológica, trabajo social y asesoría jurídica a víctimas de violencia familiar.

Adicionalmente, el InmujeresDF tiene en cada delegación una representación del Instituto, denominada Unidad del Instituto de las Mujeres, que operan con modelos de atención integrales orientados a la prevención de la violencia contra las mujeres y, de todo tipo de discriminación, sin embargo, el grupo de trabajo observa que se incumple con la integralidad de la atención pues estas unidades en ocasiones no dan acompañamiento a casos, únicamente se brinda asesoría y canalización a mujeres víctimas de violencia.

Durante las visitas *in situ* a las 5 Unidades de InmujeresDF y las 3 UAVIF, el grupo de trabajo se percató que no todas las unidades cuentan con personal suficiente para atender la demanda de usuarias, no obstante, notó en el personal que entrevistó que cuenta un modelo de atención que debe aplicar. El grupo de trabajo advirtió que en esas Unidades de InmujeresDF y UAVIF visitadas, no se cuenta con un sistema de información donde puedan registrar los casos de las mujeres que atienden.⁶²

El gobierno de la Ciudad refirió que la PGJCDMX cuenta con la Subprocuraduría de Atención a Víctimas, dos Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) y seis centros de atención especializada que proporcionan atención integral multidisciplinaria: CAPEA, CAVI, Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones, Centro de Investigación Victimológica y Apoyo Operativo, Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas de Delito Violento y Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales.

Durante la visita al CJM de Iztapalapa, el grupo de trabajo pudo observar que cuenta con instalaciones idóneas para la atención de mujeres víctimas de violencia y que las personas entrevistadas refirieron contar con un modelo de atención de las personas usuarias del CJM. Asimismo, es del conocimiento del grupo de trabajo que los CJM de la Ciudad de México no participan en el Sistema de Integridad Institucional⁶³, el cual permite verificar el funcionamiento interno y externo de los CJM, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento.

Durante la visita realizada por el grupo de trabajo al CAVI, el personal entrevistado de ese centro señaló la frecuencia de casos de mujeres que al tratar de denunciar el delito de violencia familiar en alguna Fiscalía Desconcentrada, a quienes ellas refieren, se les señala que las denuncias por ese delito se llevan a cabo en el CAVI, a fin de evitar atenderlas⁶⁴. Asimismo, personal entrevistado del CAVI señaló que no cuentan con un modelo de atención de la violencia familiar, ni con traductores para los casos en que la mujer víctima de violencia no hable español, no obstante indicó que solicitan traductores a servicios periciales o a la Asociación Nacional de Traductores y que no hay claridad respecto de quien debería brindar este servicio, lo cual a consideración del grupo, dificulta la atención de las mujeres víctimas de violencia.

⁶² En la Unidad de la Delegación Cuauhtémoc, la titular mostró al grupo de trabajo que lleva el control de usuarias mediante una tabla de Excel.

⁶³ El Sistema de Integridad Institucional es un modelo de intervención de cultura organizacional, basado en servicios integrales para mujeres víctimas de la violencia de género y en el ejercicio ético de las y los operadores de los Centros de Justicia para las Mujeres con tres elementos centrales: a) Un componente normativo y de principios éticos a través de los cuales gira la gestión institucional; b) El establecimiento de un sistema de méritos expresado a través de promociones, ascensos, reconocimientos, o en su caso, la aplicación del sistema disciplinario, y c) La transparencia en la gestión de los procedimientos sustantivos de cada institución, así como la eficiencia, eficacia y efectividad de los procedimientos administrativos, financieros y de auditoría institucional.

⁶⁴ Personal del CAVI mencionó que las agencias del Ministerio Público no reciben las denuncias por violencia familiar, y que las mujeres desconocen que existe un teléfono rojo en las instalaciones del Ministerio Público que pueden utilizar para quejarse de las funcionarias y funcionarios que no quieren tomarles la denuncia.

Por otro lado, el gobierno de la Ciudad informó que se encuentra desarrollado un Modelo Único de Atención para uniformar la calidad y calidez de los servicios de atención a víctimas, así como una Cédula de Registro Único, para que las redes de servicio puedan recabar información sobre las características y niveles de violencia que sufren las mujeres y determinar las necesidades específicas de servicios o apoyos para las víctimas directas e indirectas, así como dar seguimiento a casos. Sin embargo, el grupo de trabajo toma nota de que este Modelo no está siendo aplicado y que actualmente no todas las instancias de atención cuentan con una ruta crítica o protocolo homologado para la atención de mujeres víctimas de violencia.

En cuanto a la seguridad de las mujeres en el espacio público, el gobierno de la Ciudad informó que en 2013 firmó un Memorándum de Entendimiento con la Representación de ONU Mujeres en México, para realizar actividades conjuntas y contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de empoderamiento, igualdad sustantiva y derechos humanos de las mujeres. Entre los compromisos específicos se establecieron líneas de cooperación para incorporar a la Ciudad de México al Programa Global Ciudades y Espacios Seguros y Libres de Violencia para la Mujeres y las Niñas. En el marco de este programa se desarrolló el Programa “CDMX Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas”, el cual tiene como objetivo fortalecer los derechos de las mujeres y las niñas por medio de acciones para prevenir, atender y erradicar la violencia en los espacios y transportes públicos, además de incorporar la perspectiva de género en la planeación urbana y en la infraestructura y servicios de transportes.

Al respecto, el grupo de trabajo reconoce las acciones que se desarrollan dentro del programa Ciudad Segura, no obstante, considera que no tiene como base la información recabada por el C5CDMX respecto de las agresiones sexuales, a fin de implementar medidas de prevención específicas.

En cuanto al presupuesto en la materia, el gobierno de la Ciudad informó que a partir del ejercicio fiscal 2008, la Ciudad de México asigna un porcentaje de su presupuesto para la disminución de las brechas de desigualdad (Resultado 13). Asimismo, destacó que a partir del ejercicio fiscal 2017, mediante la aplicación de un nuevo criterio clasificatorio del gasto, podrán identificarse todos los recursos erogados por los entes públicos de la Ciudad de México en acciones que promuevan la igualdad sustantiva.

De igual forma, el Inmujeres CDMX recaba información sobre los programas acciones y recursos presupuestales erogados por los entes públicos dedicados a promover los derechos de las mujeres y la igualdad sustantiva, a través de una plataforma digital llamada Sistema de Informes en Materia de Igualdad de Género (SIMIG). De acuerdo con estos datos, en 2016, 125 entidades públicas realizaron 430 acciones, proyectos y/o programas orientados a fortalecer el acceso de las mujeres a sus derechos, con recursos que suman poco más de 10 mil 400 millones de pesos, equivalentes a 5.74% del presupuesto total del gobierno de la Ciudad.

En cuanto a la elaboración de estudios y diagnósticos, el gobierno de la Ciudad reportó haber elaborado: el Diagnóstico sobre la incidencia, prevalencia y gravedad de la violencia contra las mujeres en el Distrito Federal (2012); el Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte y los espacios públicos del Distrito Federal (2015) y el Diagnóstico acerca de las condiciones actuales de la violencia de género en la Ciudad de México (2016), entre otros.

Al respecto, el grupo de trabajo reconoce el esfuerzo realizado por el gobierno de la Ciudad, sin embargo, observa que estos diagnósticos no son suficientes para comprender el fenómeno de la violencia contra las mujeres en la Ciudad y no brindan información sistematizada sobre la ocurrencia de eventos que constituyan cualquier tipo de violencia contra las mujeres en todos los ámbitos con información coherente y homologada obtenida de las bases de datos de la PGJCDMX y las instancias especializadas de atención de la violencia de género.

Con relación a la reeducación de personas agresoras, el gobierno de la Ciudad reportó que la Secretaría de Salud, de Ciudad de México, la PGJCDMX y el Sistema DIF cuentan con programas que trabajan en la reeducación de hombres violentos, sin embargo el grupo observó que estos programas no están homologados y percibe que la atención que reciben las personas es diferenciada.

El grupo de trabajo destaca la importancia de que el gobierno de la Ciudad cuente un modelo de intervención y centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres en el ámbito familiar.

Por lo que se refiere al registro de casos de mujeres víctimas de violencia, el gobierno de la Ciudad señala que en 2016 se publicó un acuerdo para la creación de la Red de Información de Violencia contra las Mujeres⁶⁵, como sistema de recolección, procesamiento y clasificación de la información producida por las dependencias y entidades concernidas en la Ley de Acceso de la Ciudad, con la finalidad de que los entes responsables de prevenir y atender la violencia contra las mujeres integren una estadística útil para orientar las decisiones en políticas públicas; documenten evidencia necesaria para el acceso a la justicia en casos de violaciones y agravios a los derechos de las mujeres; apliquen tamizajes que permitan identificar niveles de riesgo y determinar medidas especiales de protección a víctimas ante posibles feminicidios y, en general, facilite el seguimiento de las canalizaciones y apoyos provistos a las mujeres para salir de las situaciones violentas.

Como parte de la Red mencionada y en cumplimiento del Plan para Atender, Prevenir y Erradicar la Violencia Feminicida, el gobierno de la Ciudad señala que estableció en 2016, la creación del Sistema para la Identificación de Riesgo de Violencia Feminicida, que identificará en las víctimas factores recurrentes de riesgo y contexto de vida indiquen un grado alto de vulnerabilidad, a las que se ofrecerá un paquete de servicios especiales de protección y apoyo para superar el riesgo. En ese sentido se considera prioritaria su puesta en marcha, así como señalar, cómo se supervisará su funcionamiento y eficacia. El grupo de trabajo sugiere que se atienda la mención respecto de que el registro no sea un prerequisite que condicione la prestación de algún servicio.

Valora el grupo de trabajo la pertinencia de que la Ciudad de México desarrolle un sistema informático único, donde concentre todos los casos de violencia contra las mujeres, información de las víctimas, los agresores, el tipo de delito, las órdenes de protección y el número de sentencias respecto de los delitos cometidos en razón de género, y que se encuentre disponible para consulta de la ciudadanía.

Asimismo, el grupo de trabajo toma nota que el gobierno de la Ciudad no reporta información al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), a pesar de ser una de sus obligaciones derivadas de la Ley de Acceso de la Ciudad, en materia de recolección y manejo de información, tales como: la falta de un registro del seguimiento de los casos donde la mujer es víctima de algún delito que atente contra su integridad personal, la realización de estudios estadísticos e investigaciones referentes al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia; la creación de un sistema de registro público de los delitos cometidos en contra de mujeres; la elaboración de una página de internet que cuente con datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como extraviadas o ausentes por parte de la PGJCDMX.

Por lo anteriormente referido, para el grupo de trabajo resulta apremiante que todas las instituciones competentes cuenten con registros homologados de las atenciones que brindan a mujeres víctimas de violencia para estar en condiciones de alimentar la Red de Información de Violencia contra las Mujeres. El grupo de trabajo considera que esta falta de información por parte del gobierno de la Ciudad constituye un incumplimiento a su obligación de prevenir violaciones a derechos humanos de las mujeres y la violencia feminicida, toda vez que el hecho de carecer de cifras y estadísticas precisas

⁶⁵ Esta Red de Información se desarrolla en el marco del Plan de Acción Interinstitucional para la Prevención, Atención, Investigación, Sanción y Erradicación de la Violencia Feminicida en el DF.

en la materia, le impide adoptar medidas preventivas y políticas públicas adecuadas para garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia⁶⁶.

De esta manera, a consideración del grupo, la falta de información que permita realizar acciones de prevención, podría implicar que a pesar de que las autoridades tengan conocimiento de casos en los que las mujeres habían sido víctimas de actos de violencia y éstas se encontraban en riesgo, no se tomaron las medidas necesarias para prevenir futuras agresiones⁶⁷. El grupo de trabajo destaca que la prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres es un aspecto vital en las políticas públicas enfocadas a romper con los abusos y maltratos que conducen a las muertes violentas de las mujeres⁶⁸.

a. Obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

La violencia feminicida configura una grave violación a los derechos humanos de las mujeres. En este contexto, la obligación de investigar, es un deber de medios, es decir, cuenta con el marco normativo y la infraestructura que soporta la utilización de todos los medios disponibles en el ámbito de sus competencias para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra con el propósito de identificar, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas⁶⁹.

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser de resultado, ha de ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar condenada de antemano a ser infructuosa⁷⁰. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

Investigar con la debida diligencia implica que una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que se lleve a cabo a través de todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, el deslinde de responsabilidades y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de las personas responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a la libertad personal en un contexto de violencia general en su contra⁷¹.

Las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades y capacidades y condiciones institucionales adecuadas para realizar su labor con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, a fin de evitar un sesgo en la investigación derivado de estereotipos y discriminación. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada

⁶⁶ Al respecto, la Recomendación General Número 9 del Comité de la CEDAW considera que “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de las mujeres en los Estados y, por tanto, es necesario que aseguren que sus servicios estadísticos faciliten la obtención de información sobre la situación de violencia contra las mujeres en su territorio”. Véase CEDAW, *Recomendación general 9: Estadísticas relativas a la condición de la mujer*, 8° período de sesiones, 1989. Particularmente, el Comité recomendó al Estado mexicano “adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos”. Véase CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52° período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, p. 4.

⁶⁷ Véase Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155, y CIDH, *Caso 12.051. María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*. Informe No 54-01, 16 de abril de 2001, párrs. 37 a 58.

⁶⁸ OACNUDH-ONU Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, op. cit., párr. 59.

⁶⁹ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, op. cit., párr. 177.

⁷⁰ Véase Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr. 255.

⁷¹ Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, op. cit., párr. 290 y 293.

por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de su salud física y mental, y evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger su seguridad, privacidad e intimidad, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos⁷².

Al respecto, en lo general, el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres⁷³.

Específicamente, todos los actos de violencia expresados en la comisión de delitos en agravio de las mujeres, que pueden constituir algún tipo y modalidad de violencia de género en términos de la Ley General de Acceso, deben ser investigados por las autoridades de procuración de justicia y sancionados por los operadores de las diversas instancias de impartición de justicia. Así, todas las vulneraciones a los derechos humanos se deben investigar con debida diligencia y la investigación debe ser seria, imparcial y efectiva.

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia o discriminación en el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye la obligación de garantizar la investigación sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces⁷⁴.

i. Femicidio, violencia familiar y lesiones dolosas.

La violencia feminicida configura graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres y por eso el deber de investigarla adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a su libertad personal. En un contexto de violencia general, la violencia contra las mujeres se intensifica y agrava⁷⁵.

El feminicidio es la expresión máxima de violencia contra las mujeres y niñas; el grupo de trabajo considera que en todos los casos de muertes violentas de mujeres, debe presumirse la posibilidad de que se hubiere cometido un feminicidio. Es importante que siempre se parta de la presunción de que el delito se cometió por razones de género, a fin de confirmar o descartar, durante el curso de la misma, si resultan acreditados los elementos del tipo penal de feminicidio y practicar las diligencias pertinentes. Realizar la investigación en sentido contrario, conlleva una potencial invisibilización de la violencia de género contra las mujeres y la pérdida de material probatorio, así como una carga emocional y procesal indebidas que culpabiliza a las víctimas de lo sucedido.

En ese mismo sentido, se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el Amparo en Revisión 554/2013 estableciendo que “se debe investigar, de oficio, las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer cuando dicho acto se enmarca en un contexto de violencia contra la mujer que se da en una región determinada”⁷⁶. Asimismo, señaló que “todo caso de muertes de mujeres, incluidas aquellas que *prima facie* parecerían haber sido causadas por motivos criminales, suicidio y algunos accidentes, deben de

⁷² *Ibíd.*, párr. 455.

⁷³ Véase Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, párr.454.

⁷⁴ *Loc. Cit.*

⁷⁵ *Cfr.* Corte IDH. Caso González y otras, *Cit.*, párr. 290 y 293.

⁷⁶ SCJN. Amparo en revisión 554/2013, párr. 134.

analizarse con perspectiva de género, para poder determinar si hubo o no razones de género en la causa de la muerte y para poder confirmar o descartar el motivo de la muerte⁷⁷.

Al respecto, las solicitantes y demás organizaciones entrevistadas refirieron a su parecer, los siguientes problemas que enfrentan al momento de la investigación de casos de feminicidio: 1) se pierden indicios y pruebas en el lugar de los hechos y/o del hallazgo; 2) se ha convertido en una práctica común la venta de fotografías de las víctimas por parte del personal que inicia la investigación, sin que haya consecuencias legales para quienes violan en esta parte el Protocolo de Investigación de Feminicidio; 3) quienes operan el sistema de justicia penal reproducen en su labor estereotipos sexistas, 4) no se investiga con perspectiva de género, 5) las coordinaciones territoriales desconcentradas de la PGJCDMX inician las carpetas de investigación por suicidio u homicidio culposo y homicidio doloso, a fin de no verse obligados a aplicar el Protocolo de Investigación de Feminicidio además, refieren que han llegado, a determinar “muerte natural” en casos en los que hay evidencias de violencia); 6) las coordinaciones territoriales desconcentradas de la PGJCDMX, no cuentan con personal especializado para conocer casos de feminicidio, a pesar de que por la demarcación del lugar del hallazgo, son éstas las que en su mayoría, inician las carpetas de investigación; 7) insensibilidad por parte del personal de la PGJCDMX en el trato a las víctimas indirectas; 8) filtración de información sesgada para desacreditar a la víctima y justificar la violencia ejercida en su contra; 9) las y los agentes del Ministerio Público no cuenta con un plan de investigación, ni toman en consideración la información que pueda proporcionar la familia de las víctimas; 10) se obstaculiza a las víctimas el acceso a la carpeta de investigación; 11) los peritajes se elaboran “a modo”, a fin de cuadrar las hipótesis de suicidio u homicidio culposo u homicidio doloso, dejando de considerar indicios determinantes como mordeduras en el cuerpo de las víctimas y “extravían” evidencias; 12) al no aplicar el Protocolo de Investigación de Feminicidio, probables victimarios de feminicidio, son tratados como víctimas indirectas, y 13) el Protocolo de Investigación de Feminicidio no está armonizado al nuevo procedimiento oral y acusatorio, ni a los estándares internacionales en lo relativo a la reparación integral del daño, ya que por el momento se limita a la indemnización.

Asimismo, las solicitantes manifestaron al grupo de trabajo que en el Instituto de Ciencias Forenses INCIFO): no se aplica la Guía Técnica para Necropsias en casos de Feminicidio, agregaron que han tenido conocimiento de que al encontrar la causa de la muerte, no hacen una revisión del resto del cuerpo, lo cual a su parecer implica que se puede ignorar evidencia que haga la diferencia entre clasificar una muerte violenta como homicidio o como feminicidio; no hay transparencia en la actuación del INCIFO; hay resistencia de entregar a las víctimas indirectas copia de los videos que contienen las autopsias practicadas a sus familiares, y cuando lo hacen, les quitan el sonido; peritos y médicos forenses se niegan a determinar violencia sexual si no se hallan indicios en la zona genital de la víctima, y la Dirección de Evaluación e Intervención Psicológica para Apoyo Judicial, instancia del TSJCDMX, elabora peritajes de violencia familiar en un breve lapso, sin enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

El gobierno de la Ciudad también informó que la PGJCDMX cuenta con las siguientes instancias de atención a mujeres víctimas de violencia: Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales; Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes; Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Homicidio de la cual depende la Agencia Especializada de Investigación para la Atención del delito de Homicidio Doloso en Agravio de Mujeres y Personas con Orientación o Preferencia Sexual y por Identidad o Expresión de Género y Feminicidio y la Fiscalía Central de Investigación para el Delito de Trata de Personas.

Asimismo, de la información aportada por el gobierno de la Ciudad, el grupo de trabajo toma nota de que desde el año 2013 ha incrementado el número de averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso, no así las de feminicidio, las cuales han disminuido

⁷⁷ *Ibidem*. Párr. 132

(Cuadro 25). El grupo de trabajo manifiesta que no se cuenta con el dato de carpetas de investigación iniciadas como homicidio culposo, ni las concluidas como suicidio.

Cuadro 25. Ciudad de México. Averiguaciones Previas y Carpetas de Investigación, abiertas por feminicidios y por homicidios dolosos en donde la víctima es mujer (2012 -2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Indagatorias iniciadas por homicidio doloso donde la víctima es mujer (sin feminicidios)	51	77	76	73	76	68
Indagatorias iniciadas por feminicidio	51	52	57	56	46	30
Total	102	129	133	129	122	98

Fuente: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México *Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre.

De la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad, el grupo de trabajo advierte que las delegaciones con mayor número de averiguaciones previas o carpetas de investigación por homicidio doloso contra mujeres y feminicidio son Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc, además se observa que ese número ha sido constante durante todo el periodo de estudio.

Por otro lado, con relación con el estado procedimental de las averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas por feminicidios, el gobierno de la Ciudad reportó que, del total de 292, han sido consignadas o judicializadas 169, es decir, 57%. Sin embargo, no se proporcionó información sobre el número de averiguaciones previas y carpetas de investigación consignadas respecto del delito de homicidio doloso contra mujeres (Cuadro 26).

Cuadro 26. Ciudad de México. Averiguaciones Previas o Carpetas de Investigación Iniciadas, consignadas o judicializadas por el delito de feminicidio (2012 -2017)

Año	Averiguaciones Previas o Carpetas de Investigación Iniciadas	Averiguaciones Previas y Carpetas de Investigación consignadas o judicializadas	
		Número	%
2012	51	31	60.8%
2013	52	31	59.6%
2014	57	34	59.6%
2015	56	37	66.1%
2016	46	22	47.8%
2017	30	14	46.7%
Total	292	169	57.9%

Fuente: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México
*Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre

Lo anterior, llama la atención del grupo de trabajo, toda vez que se observa una tendencia por parte de la PGJCDMX a no clasificar los homicidios dolosos de mujeres como feminicidios, aun cuando desde 2011 se cuenta con un tipo penal de feminicidio con elementos objetivos para la acreditación del mismo. De 2012 a 2017, únicamente 40.9% del total de muertes violentas de mujeres reportadas por el gobierno de la Ciudad (homicidio doloso y feminicidio) fueron tipificados como feminicidio por la PGJCDMX, es decir, ni la mitad de los casos, a pesar que el Protocolo de Investigación de Feminicidio establece que toda muerte de mujer debe ser, en principio, investigada como feminicidio.

Al respecto, el gobierno de la Ciudad informó que en 2012 se inauguró la Agencia Especializada de Investigación para la Atención del delito de Homicidio Doloso en Agravio de Mujeres y Personas con Orientación o Preferencia Sexual y por Identidad o Expresión de Género y Feminicidio (en adelante, Agencia Especializada), adscrita a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de

Homicidio, y que cuenta con el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio, instrumento con el cual busca garantizar:

- Que no se pierdan las evidencias desde el inicio de la indagatoria, ya que de manera clara establece las intervenciones ministeriales, periciales y de policía de investigación.
- Que haya coordinación entre el personal de las Fiscalías Desconcentradas que inician la indagatoria, con el personal de la Agencia Especializada de Investigación para la Atención del delito de Homicidio Doloso en Agravio de Mujeres y Personas con Orientación o Preferencia Sexual y por Identidad o Expresión de Género y Femicidio.
- Las diligencias a realizar para cada hipótesis prevista en el artículo 148 bis del Código Penal para el Distrito Federal.

Asimismo, el Protocolo de Investigación de Femicidio prevé un Comité Técnico de Análisis y Evaluación del Protocolo, como instancia técnica de examinar el seguimiento de su debida aplicación. Está integrado por personal de la PGJCDMX, así como de organizaciones civiles.

El grupo de trabajo advierte que en el informe del gobierno de la Ciudad, la PGJCDMX afirma que aplica el Protocolo de Investigación de Femicidio, no obstante, derivado de las visitas *in situ* en las coordinaciones territoriales, el grupo de trabajo observó, en algunos casos, desconocimiento del personal respecto de la aplicación del Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio por parte de las autoridades ministeriales y policiales, por lo que el grupo de trabajo infiere que ese desconocimiento, conlleva a su inaplicación. En otros casos, el grupo observó que tenían conocimiento superficial del Protocolo de Investigación de Femicidio, ya que al pedirles que explicaran con más detalle cómo lo aplicaban en sus investigaciones, se limitaban a contestar con generalidades y evasivas.

Adicionalmente, el grupo de trabajo observó en el personal descrito en el párrafo que antecede, que no perciben la existencia de un contexto de violencia feminicida, sin embargo, manifiestan que sí notan en la población, un incremento en las denuncias como consecuencia de contar con más servicios de atención y confianza en las autoridades.

Por ejemplo, durante las visitas *in situ* realizadas por el grupo de trabajo a la Agencia Especializada, una agente del Ministerio Público señaló que es el personal de la fiscalía desconcentrada de la jurisdicción en donde se haga el hallazgo del cadáver de una mujer, quien inicia la investigación, siendo que la intervención del personal de la Agencia Especializada es posterior, cabe destacar que en ningún momento manifestó que el llamado se hiciera previo al traslado al lugar del hallazgo en cumplimiento al inciso g) del apartado B “Proceso de la investigación” del Protocolo de Investigación de Femicidio.

De igual forma mencionó que elementos de seguridad pública son quienes acordonan el lugar del hallazgo, hasta que llegan los servicios periciales en las especialidades de criminalística, fotografía, genética y/o la policía de investigación de la PGJCDMX, sin referir la presencia del Ministerio Público. Asimismo, añadió que los cadáveres son trasladados al anfiteatro de aquella agencia para ser revisados por el médico forense y después trasladarlos al INCIFO.

Adicionalmente, personal de la Agencia Especializada refirió al grupo de trabajo la dificultad conceptual que tienen para acreditar las “lesiones infamantes”, y la violencia sexual, en los casos en que el cuerpo no fue expuesto o no tiene lesiones en la zona genital, lo cual permite al grupo de trabajo inferir la confusa noción que el personal de esa Agencia Especializada sobre las lesiones infamantes, así como la falta de incorporación de la perspectiva de género en la investigación de delitos sexuales⁷⁸.

⁷⁸ Los familiares de una de las víctimas de femicidio entrevistadas, refirieron las resistencias por parte del Ministerio Público para considerar que el cuerpo de la víctima había sido expuesto en un lugar público pues no consideraban un motel como “lugar público”. Esta consideración era importante para integrar el tipo penal de femicidio al señalar uno de los elementos del mismo: “cuando el cuerpo de la víctima es expuesto en lugar público”. Este tipo de criterios por parte de las autoridades que realizan las

Durante esa visita, una agente de ministerio entrevistada afirmó que, en todos los casos que conoce la Agencia Especializada, se revisa que la cadena de custodia se haya llevado de manera correcta; de igual modo afirmó que el Protocolo de Investigación de Femicidio sí se aplica, en caso contrario se corre el riesgo de ser sancionadas o sancionados por la Visitaduría de la PGJCDMX, que es la instancia encargada de revisar las carpetas de investigación.

Con relación al delito de lesiones dolosas, de la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México se observa que, de 2012 a la fecha, se inician cada vez menos averiguaciones o carpetas de investigación por este ilícito. De igual forma, el porcentaje que se consigna o judicializa va en decremento.

Respecto a la violencia familiar, el grupo de trabajo observa que cada año hay un incremento de averiguaciones y carpetas iniciadas, sin embargo, nota que el porcentaje de consignaciones o carpetas judicializadas se ha reducido 22.3% en relación con las consignadas en 2012 (Cuadro 27).

Cuadro 27. Ciudad de México. Averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por los delitos de delito de lesiones dolosas y violencia familiar (2012-2017*)

Año/Delito	Averiguaciones y carpetas iniciadas	Averiguaciones y carpetas consignadas y judicializadas	
		Número	%
Lesiones dolosas			
2012	2,733	1,343	49.1%
2013	2,345	1,284	54.8%
2014	2,026	993	49.0%
2015	1,678	751	44.8%
2016	1,254	434	34.6%
2017	796	216	27.1%
Total	10,832	5,021	46.4%
Violencia familiar			
2012	8,641	1,310	15.2%
2013	9,370	1,192	12.7%
2014	11,309	1,048	9.3%
2015	12,721	820	6.4%
2016	14,557	551	3.8%
2017	10,992	371	3.4%
Total	67,590	5,292	7.8%

Fuente: Procuraduría General de Justicia y Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México
*Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre.

El grupo de trabajo destaca y reitera la necesidad de que siempre esté presente al inicio de la investigación un representante de la Agencia Especializada, a fin de coordinar la investigación y de garantizar la aplicación del Protocolo de Investigación de Femicidio, y que en caso de que no éste, se inicien procedimientos administrativos y, en su caso sancionatorios, por incumplimiento al Protocolo de Investigación de Femicidio. Asimismo, el grupo considera que la Visitaduría Ministerial de la PGJCDMX, deberá iniciar investigaciones en contra de quienes han filtrado fotografías de los cadáveres de mujeres víctimas de femicidio.

investigaciones, no permiten que las víctimas directas e indirectas tengan acceso a la justicia derivado de interpretaciones restrictivas de la ley y sin incorporación de perspectiva de género.

Finalmente, el grupo de trabajo considera necesario que las y los ministerios públicos, inicien de inmediato la investigación, en cuanto la víctima se presente a denunciar lesiones y violencia familiar, misma que debe llevarse a cabo con perspectiva de género.

ii. Violencia sexual.

La violencia sexual contra la mujer tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras⁷⁹. En particular, la Corte Interamericana ha reconocido que la violación sexual es una experiencia sumamente traumática que tiene severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima “humillada física y emocionalmente”; situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece en otras⁸⁰.

El delito de violación sexual es considerado como una violación grave a los derechos humanos de las mujeres. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas ha subrayado que el género es un factor fundamental en su comisión, pues la condición femenina se combina con otras características o condiciones distintivas de la persona, como la condición étnica, la edad o la situación de extranjería, para determinar las formas en que las mujeres y las niñas sufren o corren el riesgo de sufrir tortura o tratos crueles. De ahí que la Corte IDH considere que la violación sexual - al igual que la tortura - persigue, entre otros, los fines de intimidar, degradar, humillar, castigar o controlar a la persona que la sufre⁸¹.

En términos de investigación y sanción, la Corte IDH señala que una violación sexual puede constituir tortura aun cuando consista en un solo hecho⁸², porque los elementos objetivos y subjetivos que califican un hecho como tortura (cometida tanto mediante actos de violencia física como a través de actos que produzcan en la víctima un sufrimiento psíquico o moral agudo⁸³) no se refieren ni a la acumulación de hechos ni al lugar donde el acto se realiza, sino a la intencionalidad, a la severidad del sufrimiento y a la finalidad del acto.

La Corte IDH también ha sostenido que la violación sexual es un tipo particular de agresión que, en general, se caracteriza por producirse en ausencia de otras personas más allá de la víctima y el agresor o los agresores. Dada la naturaleza de esta forma de violencia, no se puede esperar la existencia de pruebas gráficas o documentales y, por ello, la declaración de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho⁸⁴.

Tratándose de la investigación y sanción de delitos como la violación sexual, no debe perderse de vista que, de acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁸⁵, las autoridades de las entidades federativas y municipales están obligadas a tomar las medidas necesarias para atender y sancionar los casos en que niñas o mujeres adolescentes se vean afectadas por violencia sexual, así como proporcionar asesoría y orientación en materia de salud sexual y reproductiva.

Al respecto, tanto las peticionarias como las organizaciones entrevistadas refirieron que tratándose de los delitos de índole sexual han podido identificar los siguientes factores que a su consideración,

⁷⁹ Véase O.N.U., Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones. *Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión*. Doc. E/CN.4/1998/54 del 26 de enero de 1998, párr. 14.

⁸⁰ Véase *Caso del Penal Miguel Castro*, *Cit.*, párr. 311. También ECHR, *Caso de Aydin v. Turkey* (GC), para. 83.

⁸¹ Véase ICTR, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Judgment of September 2, 1998. Case No. ICTR-96-4-T, para. 597, y CAT, *Caso V.L. v. Switzerland*, Decisión del 22 enero 2007, U.N. Doc. CAT/C/37/D/262/2005, para. 8.10.

⁸² Véase CAT, *Caso V.L. v. Switzerland*, *Cit.*, para. 8.10.

⁸³ Véase *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 100, y *Cfr. Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 91.

⁸⁴ Véase Corte IDH. *Caso Fernández Ortega*, *Cit.*, párr. 128.

⁸⁵ Artículos 47 y 50 fracciones X, XI y XIV de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014 consultada al 21 de julio de 2016.

resultan en la violación al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia: 1) las autoridades ministeriales no tienen perspectiva de género, ni un enfoque diferencial y especializado; 2) cuando las víctimas son niños o niñas, la autoridad ministerial tipifica como abuso sexual lo que es violación equiparada; 3) se duda del dicho de la víctima y/o se le intenta disuadir para que no presente la denuncia; 4) la carga de la prueba recae primordialmente en la víctima, 5) se les niegan las medidas de protección; 6) los espacios de las agencias que atienden estos casos son inadecuados al ubicar a pocos metros de la víctima a su victimario, sin tener privacidad, y 7) la Dirección de Evaluación e Intervención Psicológica para Apoyo Judicial, instancia del TSJCDMXDF, no lleva a cabo peritajes de violencia sexual y los tribunales no reciben peritajes que no sean elaborados en esta área.

De la información estadística proporcionada por el gobierno de la Ciudad, el grupo de trabajo observa un decremento en el inicio de averiguaciones previas o carpetas de investigación relacionadas con delitos sexuales: en el año 2012 se denunciaron 2,069 abusos sexuales (en promedio 172.4 mensual), mientras que de enero a septiembre de 2017 se han iniciado 1,075 carpetas de investigación por estos ilícitos (en promedio 119 mensualmente). También que se ha reducido el porcentaje de consignaciones y judicializaciones, al pasar de 43.6% en 2012 a 11% en 2016.

Asimismo, se observa que las denuncias de acoso sexual se han incrementado en más de 100%⁸⁶, sin que desde el año 2015 se haya consignado o judicializado una sola (de un total de 532 indagatorias iniciadas desde 2012, sólo se han consignado nueve de ellas).

Durante las visitas *in situ*, personal entrevistado de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales manifestó que el motivo por el cual no se judicializan casos de acoso es por la imposibilidad de acreditar un elemento exigido en el tipo penal: la lesión a la dignidad de las personas. Por otra parte, el grupo de trabajo, formuló a una de las responsables de esa Fiscalía Central, la pregunta de ¿qué delito se tipificaba en el supuesto de que un hombre mostrara su pene a una mujer en un transporte público? a lo que respondió que ninguno⁸⁷. También se cuestionó a una de las entrevistadas acerca de ¿qué sucede si una mujer que está siendo violada sexualmente mata a su agresor? a lo que respondió que no había legítima defensa, porque había dolo directo en la conducta de la mujer⁸⁸.

En dichas respuestas, el grupo de trabajo advierte un desconocimiento de la ley y una falta de sensibilización y capacitación de parte del personal investigador, lo que influye en cómo se integran las carpetas de investigación para este tipo de delitos.

En el caso del delito de tortura, de enero de 2012 a septiembre de 2017 se han iniciado 212 averiguaciones previas y carpetas de investigación, sin que hasta la fecha se haya consignado o judicializado ninguna.

Para el delito de violación, de acuerdo con la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad, de 2012 a 2017, se observa también un decremento en las carpetas iniciadas y en las judicializaciones (Cuadro 28).

Cuadro 28. Ciudad de México. Averiguaciones y carpetas iniciadas por el delito de violación (2012-2017*)

⁸⁶ En 2012 se iniciaron 78 averiguaciones previas, y de enero a septiembre de 2017, 165 carpetas de investigación

⁸⁷ El primer párrafo del artículo 179 del CPDF tipifica el acoso de la siguiente manera: “A quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, que le cause un daño o sufrimiento psicoemocional que lesione su dignidad, se le impondrá sanción de uno a tres años de prisión”.

⁸⁸ El delito es la conducta típica, antijurídica y culpable. La legítima defensa es una causa de justificación que pertenece al ámbito de la antijuridicidad; por tanto, es evidente que frente a una agresión real, actual e inminente, la actividad que despliega una persona para evitarla, es dolosa (elemento subjetivo del tipo penal). De este modo, la conducta es típica, pero al no ser antijurídica, no es delictiva.

Año	Averiguaciones y Carpetas Iniciadas por violación	Averiguaciones y Carpetas Consignadas y Judicializadas	
		Numero	%
2012	769	245	31.9%
2013	516	202	39.1%
2014	490	181	36.9%
2015	652	106	16.3%
2016	518	64	12.4%
2017*	223	53	23.8%
Total	3,168	851	26.9%

Fuente: Procuraduría General de Justicia y Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

*Los datos de 2017 son hasta el mes de septiembre

El grupo de trabajo considera que estas cifras deben tomarse con cautela, ya que por una parte hay discrepancias entre fuentes de información oficiales y por otra, los descensos podrían ser indicativos de una menor denuncia, relacionada con la falta de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia, más que una reducción en la incidencia de la violencia sexual contra las mujeres. Lo anterior tomando como marco de referencia los resultados anteriormente descritos de la ENDIREH, donde si bien se observa que hubo una reducción de la violencia sexual de 2010 a 2012 en el ámbito de la pareja, hubo un aumento en el ámbito comunitario, al pasar de 20.2% a 32.5%⁸⁹.

El grupo de trabajo reconoce la creación la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales y las agencias especializadas en delitos sexuales, sin embargo, el personal entrevistado en esta Fiscalía, a consideración del grupo, se presupone estar especializado y capacitado para la investigación de este tipo de delitos, y toma nota que ese personal, desconozca cuáles son los supuestos para su tipificación y las diligencias que debe realizar para su acreditación.

El grupo de trabajo considera necesaria la elaboración de un protocolo de actuación para la investigación de estos delitos con perspectiva de género, a fin de garantizar la adecuada integración de las carpetas de investigación.

iii. Desaparición de personas y trata de personas con fines de explotación sexual.

El grupo de trabajo reitera que es fundamental considerar que la presunción *ius tantum* referida como criterio para investigar feminicidios rige de manera similar para la desaparición de mujeres.

Respecto de estos delitos, las solicitantes refirieron que han documentado que 63.5% de las mujeres desaparecidas en la Ciudad de México, tenía menos de 17 años de edad al momento de su desaparición, concentrándose el problema en las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero (35%). Al respecto, el gobierno de la Ciudad no hizo llegar al grupo de trabajo el número de mujeres reportadas como desaparecidas o ausentes, ni el de localizadas entre 2012 y hasta septiembre de 2017.

Asimismo, las víctimas entrevistadas por el grupo de trabajo mencionaron acciones y omisiones por parte de la autoridad ministerial en la investigación de estos casos: 1) la PGJCDMX, a través del CAPEA califica la desaparición de mujeres como “extravíos” o “ausencias voluntarias”, sin mirar el contexto de violencia en contra de las mujeres que se vive en la Ciudad de México; 2) las autoridades minimizan el hecho e ignoran la información proporcionada por las víctimas indirectas, por lo que no hay una investigación pronta y eficaz, dejando transcurrir más de 24 horas, las cuales son esenciales en la investigación de estos casos; 3) CAPEA no cuenta con mecanismos de búsqueda claramente definidos; 4) ninguna autoridad investiga las desapariciones de personas, siendo las niñas entre 11 y

⁸⁹ Véase página 35 del presente Informe.

17 años las más vulnerables; 5) se carece de un plan de investigación para localizar a las víctimas; 6) no coincide el número de niñas y niños desaparecidos, con el número de Alertas Ámber emitidas, y 7) se revictimiza a las familias al recibir respuestas inapropiadas por parte de la autoridad.

Al respecto, el gobierno de la Ciudad informó que, el 4 de octubre de 2012, emitió el Protocolo para la Búsqueda Inmediata de Personas en Situación de Extravío o Ausencia, en especial de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante, Protocolo para la Búsqueda de Personas), el cual mandata a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delitos y Servicios a la Comunidad a establecer mecanismos de coordinación con diversas instancias públicas y privadas, federales y locales, para la expedita investigación de las denuncias por ausencia o extravío de las personas, especialmente de las arriba referidas.

El mismo documento ordena que la o el agente del Ministerio Público que conozca de estos hechos, deberá iniciar en el momento la averiguación previa (carpeta de investigación), y accionar sin demora el Plan Emergente de Reacción Inmediata (PERI), así como los rastreos perimetral e institucional y las demás diligencias que se requieran, haciendo del conocimiento al mismo tiempo al CAPEA.

Durante la visita *in situ* en el CAPEA, personal de ese centro informó al grupo de trabajo que la desaparición no es un delito, por lo que se inician carpetas de investigación “especiales”, y señaló que se inician entre 12 y 15 investigaciones diariamente, refiriendo que la mayoría de quienes desaparecen, son mujeres menores de 17 años de edad. El personal no asocia la desaparición de menores de edad a la comisión de algún ilícito, y sí con la existencia de violencia familiar y no se hizo referencia al *Protocolo para la Búsqueda de Personas* ni al procedimiento ahí establecido. Asimismo, refirieron que cuentan con un sistema que les permite obtener información para saber si la persona está detenida en la PGJCDMX, en alguna área de Seguridad Pública o recluida en el sistema penitenciario y que el índice de localización fluctúa entre 75 y 80%. Cabe destacar que en el CAPEA no se informó sobre el número de personas no localizadas en ese momento.

Por otra parte, de las entrevistas realizadas en la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas, el grupo de trabajo puede inferir que sí ha habido coincidencia entre desapariciones de mujeres y el delito de trata de personas con fines de explotación sexual, recibándose en promedio entre cinco y diez denuncias mensualmente, siendo las víctimas entre ocho y 30 años las más vulnerables a este ilícito.

Con respecto a la Alerta Ámber⁹⁰, el grupo de trabajo pudo percatarse de que la información que ofrece la página electrónica de la PGJCDMX⁹¹ (seis alertas activadas) no coincide con la de la página del gobierno federal, la cual publica diez fichas, nueve de ellas localizadas. El grupo de trabajo destaca que la actualización de la información es fundamental para articular y focalizar eficazmente los esfuerzos de localización de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, llama la atención del grupo de trabajo que el personal especializado entrevistado limite en la mayoría de los casos de desaparición hacia las líneas de investigación de violencia familiar.

Finalmente, el gobierno de la Ciudad informó que a la fecha no se tiene registro de denuncias a funcionarias y funcionarios públicos respecto de su probable actuación indebida, negligente y/o ilegal en la atención a las mujeres víctimas de violencia de género.

Sin embargo, las organizaciones entrevistadas por el grupo de trabajo indicaron que han interpuesto denuncias contra funcionarias y funcionarios por no actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, obstruyendo la acción de la justicia, asimismo,

⁹⁰ Véase <http://www.PGJCDMX.cdmx.gob.mx/nuestros-servicios/servicios-la-ciudadania/alerta-amber-df>

⁹¹ Véase <http://www.PGJCDMX.cdmx.gob.mx/nuestros-servicios/servicios-la-ciudadania/alerta-amber-df>

señalaron la resistencia de las autoridades inclusive a tomarles la declaración con el fin de presentar una denuncia.

El grupo de trabajo toma nota de la falta de un sistema de monitoreo, evaluación y sanción del actuar de las autoridades y personal de la PGJCDMX con relación a la atención de casos de violencia contra las mujeres, incluyendo las medidas de protección.

Por lo anteriormente expuesto, el grupo de trabajo observa que en la Ciudad de México están presentes una serie de acciones y omisiones que permiten inferir al grupo de trabajo que quienes operan el sistema de procuración e impartición de justicia, generan violencia institucional contra las víctimas directas e indirectas, toda vez, que con las

El marco legal obliga a quienes operan el sistema de justicia penal a llevar a cabo sus actuaciones dentro de la legalidad, del debido proceso con perspectiva de derechos humanos y de género, especializado y diferenciado. El grupo de trabajo observó que no todo el personal actúa bajo estos principios, ya sea por falta de conocimientos en el enfoque de género y en cuestiones técnicas fundamentales como la teoría del delito, por falta de sensibilidad y conocimiento profundo de los servicios que ofrece la misma institución⁹² o de los instructivos y Protocolos que deben aplicarse en la atención de algunos casos, o incluso por la simple resistencia a actuar conforme a la norma que les obliga a aplicar un enfoque de género⁹³.

El grupo de trabajo observa la reducida proporción de carpetas de investigación de delitos de violencia familiar, violación, acoso sexual y abuso sexual que llegan a judicializarse y todavía menor en las que se logra una sentencia condenatoria. Lo anterior, permite inferir al grupo de trabajo que se envía un mensaje de permisividad social y del estado respecto de la violencia que se ejerce contra mujeres y niñas.

Con relación al delito de feminicidio, aunque la proporción de averiguaciones previas o carpetas de investigación que se judicializan es considerable, destaca la atención del grupo de trabajo la falta de aplicación del Protocolo de Investigación de Feminicidio en todas las muertes violentas de mujeres.

El grupo de trabajo considera que es urgente que se erradiquen las prácticas violatorias al marco legal, por lo que es importante que todo el personal de la PGJCDMX rija su actividad, como lo establece la CPEUM, bajo los principios de legalidad, debida diligencia, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, al atender a mujeres víctimas de violencia en la Ciudad de México. El trato que se les brinde debe ser conforme a los estándares más altos en materia de

⁹² Por ejemplo, ninguna de las personas entrevistadas en la PGJCDMX hizo referencia de la existencia de la Agencia Especializada en la atención de Personas Indígenas.

⁹³ En el año 2012, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRI), encargó a la Consultoría Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad (EPADEQ), la elaboración de diagnósticos en materia de género a 15 Tribunales Superiores de Justicia en el país, entre ellos al TSJCDMXDF. En aquel año, 55% del personal judicial del TSJCDMXDF no pudo dar el nombre de algún instrumento internacional en materia de derechos humanos de las mujeres; de igual forma 62% del personal judicial no conocía una sola ley nacional o local en esta materia. Resulta revelador el testimonio de un juez que participó en el grupo focal organizado para detectar el nivel de conocimiento y sensibilidad que tenían en temas de género, que: “Siento que a partir de que han llegado al poder lo grupos feministas, han tenido un alza increíble, y han propugnado algunas leyes, siento un poco absurdas, ¿no? Como la Ley de Acceso a una Vida Sin Violencia, y cosas de esas que siento que van en contra y socavan la institución más importante de la sociedad, que es el matrimonio. En el caso de este asunto de violencia familiar, nosotros como jueces teníamos el ¡ochenta por ciento de esos asuntos!, terminaban en que las mujeres les otorgaban el perdón, y ahora resulta que ¡todos los asuntos!, prácticamente nos obligan a que este, nos piden esas medidas precautorias, donde tenemos que ir con el actuario, sacar al “fulano”, al “desgraciado”, ¿no?, sacarlo del domicilio, cosas de esas que pues la verdad, ¡no tienen razón de ser! Como que siento que esas leyes las hacen para reflectores de alguien que quiere tener... o busca cuestiones políticas, reflectores y que los vean que están haciendo algo...” EPADEQ (2012), Diagnóstico e implementación de acciones básicas en la impartición de justicia, la normatividad y la cultura organizacional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, CONATRI.

procuración de justicia⁹⁴, a fin de hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. Cuando algún servidor público del ámbito ministerial o judicial incumpla con este mandato legal, debe ser sancionado por la vía que corresponda (administrativa, laboral y/o penal).

b. Obligación de sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

El estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres.⁹⁵

La obligación de sancionar adecuadamente y con la debida diligencia los actos de violencia contra la mujer ha sido considerada generalmente por los Estados como la obligación de aprobar o modificar leyes y reforzar la capacidad y las competencias de la policía, los fiscales y los magistrados⁹⁶.

La obligación de sanción del estado implica, además, la sanción del personal que realiza irregularidades en el ejercicio de sus facultades. En este sentido, la Corte IDH ha resaltado la importancia de las actuaciones disciplinarias en aras de controlar la actuación del funcionariado público, particularmente cuando las violaciones de derechos humanos responden a patrones generalizados y sistemáticos y otorga un importante valor simbólico al mensaje de reproche que puede significar la sanción respecto a las y los funcionarios públicos e integrantes de las fuerzas armadas tratándose de violencia contra la mujer⁹⁷.

Respecto de esta obligación, las solicitantes manifestaron que en los tribunales se modifican las calificativas del hecho, ello sucede con frecuencia en casos en donde hay lesiones infamantes, reclasificándolos a homicidios con saña; y que las juezas y jueces no juzgan con perspectiva de género, con lo cual dejan de mirar el contexto en que se llevó a cabo la violencia, derivando su omisión en impunidad.

Durante las entrevistas a juezas y jueces⁹⁸ y funcionarios de la PGJCDMX, el grupo de trabajo pudo verificar las graves resistencias institucionales a comprender seriamente y, por lo tanto, a consignar y vincular a proceso a los agresores con el tipo penal de feminicidio.

Al respecto, el TSJCDMXDF informa que desde el año 2013 ha difundido entre magistradas, magistrados, juezas y jueces distintos instrumentos en materia de perspectiva de género y derechos humanos, como los diferentes Protocolos que ha emitido la SCJN para juzgar con diversos enfoques, así como otros materiales que orienten a quienes imparten justicia, a hacerlo con perspectiva de género.

⁹⁴ Bajo los que se sustentan varios de los Protocolos que debieran operar en la PGJCDMX, jurisprudencias que les obliga y tesis jurisprudenciales.

⁹⁵ Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, op. cit., párr. 454.

⁹⁶ ONU, Consejo Económico y Social. Comisión de derechos humanos. *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. E/CN.4/2006/61. Adoptado en el 62o periodo de sesiones, 20 de enero de 2006.

⁹⁷ Véase Corte IDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, op. cit.

⁹⁸ Un juez de control entrevistado por el grupo de trabajo, expuso varios casos en los que era evidente el delito de feminicidio y él aseguraba que no lo era con una serie de consideraciones estereotipadas y prejuiciosas. Textualmente dijo: "*si un marido llega briago (sic) a su casa y se enoja con su mujer porque no le tiene la cena preparada y la mata, a ver dígame ¿dónde está el feminicidio?*"; otro ejemplo que expuso en el que para él no había feminicidio y que, como juez reclasificó el delito de feminicidio por el de homicidio doloso, fue el de un agresor que al encontrarse a su ex pareja en una fiesta con su pareja actual, asesinó a la mujer e intentó asesinar a la pareja. Las apreciaciones de este juez son constantes y comunes en el Poder Judicial de la Ciudad de México, como lo constatan también las víctimas, sus familiares y las organizaciones acompañantes de estos, evidenciando no sólo una falta de perspectiva de género en la aplicación de las leyes, sino un profundo desconocimiento técnico del tipo penal de feminicidio y de las convenciones y tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres a los que está obligado cumplir el Estado mexicano.

De la información remitida por el TSJCDMXDF, se advierte la disminución del número de expedientes por el delito de feminicidio que se radican en los juzgados, al pasar de un promedio de 33 (de 2012 a 2015) a 21 en 2017, con un total de 113 casos de feminicidio.

Llama la atención del grupo de trabajo que se emitan sentencias condenatorias de 10, 8, e inclusive 6 años de pena privativa de libertad⁹⁹, cuando la pena prevista para el delito de feminicidio en el artículo 148 bis del Código Penal del Distrito Federal es de 20 a 50 años, pudiendo agravarse con una pena de 30 a 70 años.

En un caso de tentativa de feminicidio, el TSJCDMXDF dictó una sentencia de ocho años y cuatro meses de prisión¹⁰⁰, absolviendo al sentenciado de la reparación del daño, bajo el argumento de que “no se aportaron elementos idóneos para la debida acreditación”.

En cuanto a la obligación estatal de sancionar, el grupo de trabajo desea reiterar que el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres¹⁰¹.

En este sentido, el grupo de trabajo considera que en la Ciudad de México está incumpliendo tanto su obligación general de garantizar los derechos humanos de las mujeres, como sus obligaciones específicas de investigar y sancionar las violaciones a los mismos.

c. Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos de violaciones a derechos humanos.

La obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a sus derechos humanos se encuentra estipulada tanto en el marco jurídico internacional como en el nacional. Dentro de las obligaciones internacionales a las que se somete el Estado mexicano en cuanto a la reparación del daño se encuentran el establecimiento de mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las mujeres que hayan sufrido violencia tengan acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, así como a ser informadas de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos¹⁰².

El artículo 1º párrafo tercero de la CPEUM obliga al Estado mexicano a reparar las violaciones de derechos humanos. La legislación secundaria establece que las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas están obligadas a proteger a las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral¹⁰³. En ese sentido, la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica¹⁰⁴.

⁹⁹ Es importante comprender que, dada su naturaleza es un delito que no puede llevarse a cabo de manera culposa, con lo cual no queda claro la motivación de penas menores a 20 años.

¹⁰⁰ Conforme a las reglas previstas en el artículo 78 del CPDF relativas a la punibilidad de la tentativa, ésta “será de entre una tercera parte de la mínima y dos terceras partes de la máxima, previstas para el correspondiente delito doloso consumado que el agente quiso realizar”. En este caso, dado que había una relación de pareja, la pena mínima debió ser de, al menos, 10 años de prisión. Por otra parte, el apartado C, fracción IV del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe al juzgador la absolución de la reparación del daño, si ha emitido una sentencia condenatoria.

¹⁰¹ Véase *Campo Algodonero, Op. Cit.*, párr.454.

¹⁰² Artículo 4 inciso d) de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Artículo 7 inciso g), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará).

¹⁰³ Artículo 1 párrafo tercero de la Ley General de Víctimas.

¹⁰⁴ Artículo 2 párrafo cuarto de la Ley General de Víctimas.

Para los casos específicos de violencia feminicida, la legislación nacional considera reparación del daño: a) el derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial que implica el deber de investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables; b) la rehabilitación, que implica el deber de garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas; c) la satisfacción, que consideran las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones.

Las medidas pueden ser: 1) la aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo; 2) la investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que dejaron impune la violación de los derechos humanos de las víctimas; 3) el diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y 4) la verificación de los hechos y la publicidad de la verdad¹⁰⁵.

Por su parte, la Corte IDH en el caso Campo Algodonero, estipuló como una obligación para el Estado mexicano eliminar por todos los medios posibles la impunidad “pues ésta propicia la repetición crónica de violaciones a derechos humanos”¹⁰⁶. La reparación del daño debe ser transformadora del contexto que es causa de la discriminación, la cual sustenta la violencia contra las mujeres.

Para las solicitantes, en la Ciudad de México existe un patrón de impunidad frente a la violencia de género contra las mujeres, evidenciándose con mayor énfasis en la procuración e impartición de justicia. Enfatizan que derivado del acompañamiento que realizan a diversos casos de feminicidio y sobrevivientes de feminicidio han podido documentar negligencias sistemáticas en las investigaciones, lo cual se traduce en graves violaciones a los derechos humanos de las víctimas, afectándoles en el pleno ejercicio de sus derechos a la verdad, al acceso a la justicia y por consiguiente, a la debida reparación del daño.

Las víctimas y organizaciones entrevistadas por el grupo de trabajo evidenciaron que las autoridades de la Ciudad de México, especialmente las de procuración e impartición de justicia violan constantemente los derechos de las mujeres, toda vez que en casos de delitos sexuales, feminicidios y feminicidios en grado de tentativa, las víctimas son tratadas bajo estereotipos discriminatorios de género, con insensibilidad y prejuicios, sometiéndolas a trámites y actuaciones denigrantes, dilatorias, omisas y negligentes. Incluso, muchas veces las autoridades les otorgan a los agresores la calidad de víctimas, violando las disposiciones de los protocolos al no considerar como una línea de investigación la relación entre la víctima y la persona o personas imputadas o probables responsables, ocasionando que las familias de las víctimas no tengan acceso efectivo al resarcimiento y a la reparación del daño, y por el contrario, sean continuamente revictimizadas¹⁰⁷.

Al respecto, el gobierno de la Ciudad de México informó que el Sistema de Auxilio a Víctimas de Delito, en los casos de feminicidios y homicidios dolosos en contra de mujeres, brinda a través del ADEVI los siguientes servicios: 1) intervención de la Célula Multidisciplinaria para brindar acompañamiento a las víctimas indirectas durante el reconocimiento del cuerpo en el en el lugar de los hechos, (INCIFO y/o en la Agencia del Ministerio Público); 2) pago o reembolso de servicios

¹⁰⁵ Artículo 26 de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

¹⁰⁶ Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)*, op. cit.

¹⁰⁷ Los familiares de la víctima de feminicidio L.B.R.O. mencionaron en la entrevista con el Grupo de Trabajo, que las autoridades del Ministerio Público al terminar de levantarle la declaración al agresor –actualmente vinculado a proceso– le dijeron a éste que “se fuera a descansar”. Por su parte, los familiares de la víctima de feminicidio W.H.G. comentaron que la pareja sentimental de W.H.G está en trámites para recibir beneficios económicos antes de ser exhaustivos en la investigación para deslindar alguna responsabilidad que dicha persona pudiera tener en la comisión del delito. De igual forma, los padres de otra víctima de feminicidio, expresaron que, no obstante todos los indicios que inculpan al que era el novio de la víctima –como el hecho de que fue el último en verla con vida–, las autoridades lo dejaron en libertad sin realizar las diligencias que marcan el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Feminicidio. Familiares de víctimas de trata de personas mencionaron que autoridades de la PGJCDMX al pretender denunciar la desaparición de su hija les expresaban “para qué quiere abrir una carpeta de investigación si su hija seguro anda dándole vuelo a la hilacha”.

funerarios; 3) peritaje psicológico para determinar la afectación psicoemocional y cuantificar el número de sesiones para la reparación del daño moral, y 4) acompañamiento y asesoría legal por parte de una o un asesor jurídico.

El TSJCDMX informó que en el periodo de 2012 a 2017 concluyó 3,738¹⁰⁸ procesos legales por delitos de homicidio doloso contra mujeres y niñas y feminicidio, de los cuales en 2,735 se condenó a la reparación; en 390 no se condenó a la reparación; en 251 no aplica; en 168 se da por satisfecho; en 107 no procede la reparación y en 87 no cuenta con datos¹⁰⁹.

Sin embargo, el TSJCDMX no informa los criterios utilizados para la decisión de procedencia o no de la reparación y la no aplicación, tampoco desglosa los tipos de reparación que procedieron, ni especifica los elementos que toma en consideración cuando la víctima se “da por satisfecha”. Por otra parte, el TSJCDMX remitió información sobre los casos presentados por las solicitantes, entre otras cosas, sobre la reparación del daño, observándose por parte del grupo de trabajo que en ninguna parte de la información proporcionada se explicita cómo se definió la indemnización¹¹⁰, ni toma en cuenta el criterio de “proyecto de vida” que, de acuerdo a la Corte IDH debe considerar la realización personal sustentada en las opciones que tiene un sujeto para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone¹¹¹.

El grupo de trabajo considera que las autoridades de la Ciudad de México no están cumpliendo con la obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a sus derechos humanos. Dicha obligación consiste en reparar proporcionalmente los daños materiales e inmateriales, no desproteger de manera que causen empobrecimiento entre las víctimas y sus familiares, restablecer en la medida de lo posible a las víctimas en la situación anterior a la violación de sus derechos y deben tender a erradicar las causas de la discriminación estructural, diseñar medidas de reparación del daño con una perspectiva de género y que participen las víctimas en dicho diseño, entre otras.

Lo anterior, se constituye en una violencia institucional contra las mujeres, debido a la falta de acceso a la justicia, que no sólo afecta a las víctimas directas e indirectas sino también a quienes las acompañan en su proceso de exigencia de justicia. Se le recuerda al gobierno de la Ciudad de México que si no hay debida reparación del daño no hay acceso a la justicia.

5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

En este apartado del informe, el grupo de trabajo hace un análisis del marco normativo local en materia de derechos humanos de las mujeres, haciendo referencia a los principales aspectos que se encuentran ya armonizados y a las consideraciones sobre cuestiones que, en su opinión, deben implementarse en dichas leyes.

¹⁰⁸ El TSJCDMXDF remitió información de procesos denunciados desde el año de 1982 hasta septiembre de 2017, incluyendo procesos legales llevados a cabo mediante el sistema de justicia tradicional y el nuevo sistema penal acusatorio oral implementado a partir de julio de 2015.

¹⁰⁹ Respuesta del Gobierno de la Ciudad de México, p. 61.

¹¹⁰ Por ejemplo, en un caso de feminicidio en grado de tentativa y violencia familiar consignado por el Ministerio Público pero reclasificado por el Poder Judicial como homicidio calificado en grado de tentativa, se condenó “al sentenciado al pago de la reparación del daño moral; pagando el tratamiento psicoterapéutico especializado que la víctima requiera a fin de que recobre el equilibrio emocional que poseía antes del ilícito; por cuanto a los gastos para recuperar su salud física se le condenó al pago de \$15,173 pesos”, todo lo anterior sin considerar los daños a la salud física y emocional en su integralidad, lo cual evidentemente no puede repararse con una cantidad como la señalada.

¹¹¹ Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, Párrafo 148 y 150.

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano, por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para “eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la [CEDAW...]”¹¹².

a. Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal (hoy ciudad de México)¹¹³

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran: a) incorpora como principios rectores la igualdad sustantiva, la equidad de género, la no discriminación y todos aquellos aplicables, contenidos en la CPEUM y los instrumentos internacionales de los que México sea parte; b) contempla el concepto de igualdad sustantiva, perspectiva de género y acciones afirmativas, entre otros principios de la teoría de género; c) establece como instrumentos de la política en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, el Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres y la vigilancia en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; d) establece la obligación de los entes públicos para garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres; e) establece objetivos y acciones para lograr la igualdad sustantiva en la vida económica, en la participación y representación política, en el disfrute de los derechos sociales, el derecho a la información y en el ámbito civil; f) establece como política pública la eliminación de estereotipos de género establecidos en función del sexo; g) establece sanciones administrativas para las y los servidores públicos que no cumplan las disposiciones de esta ley, y h) prevé que la planeación presupuestal incorpore la progresividad, la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo considera que se encuentra armonizada con el marco jurídico nacional e internacional, no obstante, es indispensable emitir las disposiciones reglamentarias correspondientes para operativizarla adecuadamente.

b. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (hoy ciudad de México)¹¹⁴

Entre los aspectos positivos de esta ley se encuentran: a) tiene por objeto establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el marco de lo previsto en el primero, segundo y tercer párrafos del artículo 1º de la CPEUM, respetándose los derechos humanos de las mujeres de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, pro persona y progresividad; b) incorpora los conceptos de acciones afirmativas y debida diligencia, lo que es acorde con los estándares internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres; c) incorpora los tipos y modalidades de violencia contenidos en la Ley General de Acceso, agregando el reconocimiento de la violencia contra los derechos reproductivos de las mujeres; d) establece un procedimiento local para declarar alerta por violencia contra las mujeres; e) establece medidas específicas de prevención y

¹¹² Véase CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

¹¹³ Se analizó la ley publicada en la Gaceta Oficial el 15 de mayo de 2007. Última reforma, 18 de diciembre de 2014. Fuente: página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

¹¹⁴ Se analizó la ley publicada en la Gaceta Oficial el 29 de enero de 2008. Última reforma, 10 de noviembre de 2016. Fuente: página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

atención de la violencia contra las mujeres; f) establece un mecanismo de coordinación interinstitucional para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la ley; g) prevé la implementación de casas de emergencia, centros de refugios y refugios especializados para mujeres víctimas de violencia; h) establece medidas específicas para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres; i) comprende un capítulo destinado a las órdenes de protección, y j) prevé la sanción administrativa a las y los servidores públicos que incumplan las disposiciones de la referida ley.

Con relación a esta ley, el gobierno de la ciudad de México refirió en su informe que la Asamblea Legislativa aprobó reformas a los artículos 6 y 7 para incorporar nuevas modalidades de violencia contra las mujeres que son: la violencia contra los derechos reproductivos; la obstétrica; la simbólica; la violencia mediática y la violencia política; sin embargo, en su página *web* aún no se encuentra disponible la versión actualizada, por lo que se insta a la entidad federativa a publicar y difundir estas reformas.

Asimismo, el grupo de trabajo identificó que en esta ley, no obstante que contemplan las órdenes de protección, es omisa en establecer un mecanismo de implementación y seguimiento a las mismas, por lo que le solicita al gobierno de la Ciudad emitir el marco normativo correspondiente.

c. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (hoy ciudad de México)¹¹⁵

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) establece la obligación de las autoridades de la ciudad de México de garantizar que todas las personas gocen, sin discriminación alguna, de los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano; b) contempla el uso de acciones afirmativas para procurar la igualdad entre las personas; c) establece los principios de universalidad, indivisibilidad, permanencia, interdependencia, progresividad y expansión de los derechos humanos, como principios rectores y de aplicación de la referida ley; d) prevé medidas generales y acciones afirmativas a favor de la igualdad de oportunidades; f) establece la creación del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, y prevé un procedimiento sencillo para dar trámite a las reclamaciones y quejas presentadas por presuntas conductas discriminatorias.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo considera que se encuentra armonizada con los estándares nacional e internacional en materia de derechos humanos.

d. Ley para la Protección, Atención, y Asistencia a las Víctimas de los delitos en materia de Trata de Personas del Distrito Federal (hoy ciudad de México)¹¹⁶

Entre los aspectos positivos de esta ley destacan: a) establecer los mecanismos e instancias que emitirán las políticas en la materia; b) el Programa del Distrito Federal para la prevención de los delitos previstos en la Ley General (de trata) y para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de estos delitos; c) Fija los mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de las personas servidoras públicas que participan en los procesos de prevención y de atención a víctimas; d) implementa los mecanismos a través de los cuales se brindará asistencia y protección a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos de trata de personas; e) Establece las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollen las autoridades, instituciones y aquellos en donde participe la sociedad civil organizada y no organizada; f) crea la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas del Distrito Federal, con el objeto de definir, coordinar y evaluar la implementación las políticas públicas en materia la materia de trata de personas, y g) prevé la creación de un fondo para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos de trata de personas.

¹¹⁵ Se analizó la ley publicada en la Gaceta Oficial el 24 de febrero de 2011. Última reforma: 18 de noviembre de 2015.

¹¹⁶ Se analizó la ley publicada en la Gaceta Oficial el 13 de marzo de 2014. Última reforma: 18 de diciembre de 2014.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo observa que se encuentra armonizada con la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, no obstante, se considera importante regular lo relacionado a refugios y albergues desde la ley, por lo que considera necesario legislar en esta materia.

e. Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal (hoy ciudad de México)¹¹⁷

Entre los aspectos relevantes de este ordenamiento se encuentran: a) tiene por objeto garantizar a la víctima u ofendido del delito el goce y ejercicio de los derechos y las medidas de atención y apoyo que les confieren las leyes de la materia; b) establece la garantía que tanto la víctima como el ofendido gozarán sin distinción alguna de los mismos derechos, protección, asistencia y atención; c) contempla la figura del “Asesor Jurídico” como abogada/o victimólogo, para brindar asesoría jurídica, así como los servicios de atención médica y psicológica a las víctimas y ofendidos; d) prevé la creación del Programa de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que será elaborado por la Procuraduría General de Justicia de la ciudad y aprobado por el Jefe de Gobierno y, e) crea el Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas y Ofendidos, el cual se integrará con recursos del Fondo de apoyo a la procuración de justicia, aportaciones públicas y privadas, rendimiento que se obtengan de inversiones de recursos del fondo y serán administrados mediante un fideicomiso público.

Con relación a esta ley, el grupo de trabajo observa que se encuentra armonizada con la Ley General de Víctimas.

f. Código Civil para el Distrito Federal (hoy ciudad de México)¹¹⁸

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento se reconoce: a) establece la capacidad e igualdad jurídica para mujeres y hombres; b) el reconocimiento de identidad de género; c) divorcio incausado; d) los cursos prenupciales sobre temas como la prevención de la violencia familiar, salud sexual y reproductiva, planificación familiar, el respeto a la equidad de género, relaciones de pareja, fines del matrimonio, derechos y obligaciones de los cónyuges, el régimen patrimonial en las capitulaciones matrimoniales, entre otros aspectos para contraer matrimonio; e) establece el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, en el que se registra a las personas que hayan dejado de cumplir por más de noventa días, sus obligaciones alimentarias, ordenadas por los jueces y tribunales o establecidas por convenio judicial; f) contiene disposiciones más equitativas y humanas en temas como alimentos, guarda y custodia y patria potestad y, g) en cuestiones patrimoniales, se garantiza la plena autonomía de las mujeres casadas para disponer de sus bienes o aceptar herencias sin consentimiento de sus cónyuges.

Con relación a este Código, el grupo de trabajo considera necesario realizar la reforma siguiente: eliminar el requisito de esperar cuando menos un año a partir de celebrado el matrimonio, para solicitar el divorcio.

g. Código Penal para el Distrito Federal¹¹⁹

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, el grupo de trabajo identifica que: a) en los casos de violencia contra las mujeres reconoce el derecho a la reparación del daño a las víctimas indirectas,

¹¹⁷ Se analizó la ley publicada en la Gaceta Oficial el 22 de abril de 2003. Última reforma: 24 de mayo de 2011.

¹¹⁸ Se analizó el código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928. Última reforma: publicada el 4 de agosto de 2017 en la Gaceta Oficial de la ciudad de México. Fuente: página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

¹¹⁹ Se analizó el código publicado en la Gaceta Oficial el 16 de julio de 2002. Última reforma: publicada el 7 de junio de 2017. Fuente: página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

entendiendo por ello a los familiares de la víctima o a las personas que tengan o hayan tenido relación o convivencia con la misma en el momento de la comisión del delito; b) la tipificación del delito de feminicidio como tipo penal autónomo; c) permite la interrupción del embarazo hasta antes de la décima segunda semana de gestación; d) establece como delito la violencia familiar; e) contempla la posibilidad de que el ministerio público emita medidas de protección en caso de violencia familiar; f) contempla la violencia física, psicoemocional, patrimonial, económica, sexual y contra los derechos reproductivos como modalidades de la violencia familiar; g) en los delitos contra la procuración de justicia se considera imponer una sanción al servidor público que declare la extinción de la acción penal, cuando el imputado, acusado o procesado pertenezca a un pueblo o comunidad indígena¹²⁰ sin que considere respecto a la víctima u ofendido del delito: I.- La perspectiva de género; II.- La dignidad de la persona; III.- El interés superior de las niñas o los niños, o IV.- El derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer; h) asimismo, prevé una sanción al servidor público que no imponga una medida cautelar cuando se encuentre en peligro la víctima u ofendido del delito de violencia familiar, delitos contra la mujer, lesiones o se trate de la protección de niñas, niños, integrantes de pueblos o comunidades indígenas, personas con discapacidad o adultos mayores; i) desde junio del 2017 tipifica el delito de violencia política, incrementándose hasta la mitad de la pena cuando sean cometidos en razón de género contra las mujeres; j) tipifica diversos delitos cometidos contra la libertad y seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual, inclusive la violación entre cónyuges; k) sanciona el incumplimiento de obligaciones alimentarias y la sustracción de menores. Sin darle una denominación, prevé el delito de fraude familiar, es decir aquella conducta en la que el deudor alimentario se pone, dolosamente en estado de insolvencia económica para eludir sus responsabilidades alimentarias, y l) contempla el delito de discriminación.

Con relación a este Código el grupo de trabajo considera necesario: i) establecer la implementación de las órdenes de protección en términos de la Ley General de Acceso y no sólo las contempladas en la legislación penal; ii) establecer que el delito de violencia familiar se persiga de oficio en todos los casos y no sólo por querrela; iii) aumentar la pena prevista en el artículo 162 consistente en el delito de privación de la libertad “con el propósito de realizar un acto sexual”, ya que se considera una conducta grave equiparable a la violación; iv) eliminar el delito de estupro y homologarlo o equipararlo al delito de violación; v) Aumentar las penas para los delitos cometidos contra la libertad y seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual ya que no están considerados como graves; vi) homologar la reparación del daño con la figura prevista en la Ley General de Víctimas; vii) con relación al delito de violencia política en contra de la mujer, se sugiere eliminar el componente de género para evitar interpretaciones subjetivas y dejar claro que se integran los elementos del tipo penal cuando el sujeto pasivo sea una mujer, y viii) con relación al delito de feminicidio se sugiere agregar una fracción que contemple el supuesto de feminicidio cuando “existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima”.

Asimismo, se sugiere que se homologue con lo previsto en el Código Penal Federal en el sentido de prever qué, además de las sanciones descritas, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio, asimismo, que en caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio y con relación a las y los servidores públicos, establecer sanciones administrativas y penales a los que retarden o entorpezcan maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia en este delito. Adicionalmente, se considera importante incluir supuestos asociados al estado de indefensión de la víctima y categorías sospechosas de discriminación.

Con relación al tipo penal de acoso sexual, el grupo de trabajo sugiere que se suprima el elemento relativo a la lesión a la dignidad de la víctima, por ser un elemento subjetivo que obstaculiza la

¹²⁰ En este supuesto, el grupo de trabajo considera relevante que el código penal contenga esta disposición toda vez que pondera los derechos humanos de los niños, niñas y de las mujeres a una vida libre de violencia con relación a los usos y costumbres de las comunidades indígenas

acreditación de dicho delito. De igual forma, el grupo de trabajo solicita eliminar el estado de emoción violenta como atenuante de los delitos de lesiones y homicidio.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM/07/2017, de la información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México, del contexto analizado, de las entrevistas realizadas durante las visitas *in situ* y de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de trabajo, se concluyó que se considera indispensable la intervención de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de la Ciudad de México para cumplir con la obligación que establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”.

La solicitud de AVGM/07/2017 presentada por las organizaciones peticionarias, contiene diversas aseveraciones que, para efecto de este apartado de conclusiones y propuestas ordenaremos de la siguiente forma:

- Aquellas relacionadas con el acceso a la información, ya sea a través de las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley o de los registros estadísticos que deben tener las instituciones encargadas de procuración y administración de justicia y de atención a las mujeres en situación de violencia en la Ciudad de México.
- Las relacionadas con capacidades institucionales, tanto en cuestiones de infraestructura como de desempeño de quienes se encuentran directamente en las áreas de atención a mujeres víctimas de violencia, lo que, en la medida en la que ésta es deficiente, permite impunidad, permisividad y revictimización.
- Aquellas que se refieren a la procuración e impartición de justicia en relación con la atención a la violencia feminicida y el feminicidio, con respecto a: denuncia, investigación, judicialización, determinación judicial, reparación del daño y atención a las víctimas, siendo esta preocupación muy relevante para quienes firman la solicitud, quienes señalan que existe una recurrente negativa de iniciar la investigación de los casos como feminicidio de acuerdo con la sentencia emitida por la SCJN (Amparo en revisión 554/2013),
- Las referidas a los protocolos de actuación relacionados con la no localización de mujeres, en su caso desaparición de éstas ya sea por delitos cometidos por particulares o por desaparición forzada; aunado a este fenómeno, se hace mención de la existencia de redes de trata de personas en la Ciudad.
- Por último, las concernientes a la armonización del marco normativo local en materia de derechos humanos de las mujeres.

I. Primera Conclusión.

La importancia de incorporar la perspectiva de género permite a las y los funcionarios que intervienen en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contras las mujeres distinguir cómo las asimetrías en el ejercicio de los derechos afectan de manera grave a las mujeres e identificar las

razones de género que pueden motivar una violencia que se ensaña particularmente en contra del cuerpo de las niñas y mujeres, con una intensidad cruel y brutal.

El grupo de trabajo considera que el respeto a la dignidad de las personas permite superar prejuicios culturales con motivo de la proveniencia y formación de las y los servidores públicos, sobre todo si pueden llegar a incidir negativamente en una apropiada comprensión y valoración de los hechos en la interpretación y aplicación de las normas.

El grupo de trabajo, en los casos en los que tuvo contacto con servidoras y servidores públicos de las diversas dependencias y áreas encargadas de atender a las víctimas de violencia por razones de género, identificó la carencia de competencias para brindar la atención adecuada y el correcto desempeño sus funciones. Esto permite afirmar que, aun cuando se reconocen los esfuerzos de capacitación que se han llevado a cabo en las distintas dependencias, éstos no han sido suficientes, por lo que se identifica la necesidad de incorporar estándares de ingreso y actualización, que incorporen mecanismos permanentes de evaluación del desempeño.

En consecuencia, se propone que en todas las áreas relacionadas con prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en contra de las mujeres:

- I. Se definan los perfiles de ingreso y permanencia, así como los mecanismos de selección y evaluación que aseguren que el personal contratado cuente con las especificaciones establecidas de acuerdo con las áreas de desempeño.
- II. Se asegure que las acciones permanentes de actualización para las y los funcionarios públicos de las áreas especializadas en la atención a la violencia en contra de las mujeres sean de acuerdo con el perfil de ingreso y permanencia y garanticen el adecuado desempeño de sus funciones.
- III. Se cuente con un sistema de evaluación del desempeño personal e institucional que demuestre la idoneidad en la prestación del servicio y de las actuaciones del personal, en el que se considere, en su caso, la suspensión del desempeño en las áreas especializadas en la atención de los delitos de violencia en contra de las mujeres cuando no se cubra con los estándares de servicio determinados. Este sistema deberá incluir controles internos y evaluaciones por parte de las personas usuarias.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Perfiles de ingreso y permanencia, propuesta de mecanismos de selección y evaluación del desempeño que aseguren que el personal contratado cuente con las especificaciones establecidas;
- II. Estrategia en el corto plazo que evalúe, a partir de los perfiles diseñados, la idoneidad de los funcionarios públicos que actualmente se desempeñan las áreas a las que hemos hecho referencia. Eso con el propósito de identificar las necesidades de capacitación para que en el menor plazo posible cumplan con los perfiles requeridos.

Diseño de los programas de capacitación de acuerdo con los perfiles de permanencia¹²¹, los programas de actualización siempre deberán partir de diagnósticos de necesidades lo que deberá quedar plasmado en los manuales de procedimientos de cada institución y la normatividad aplicable.

¹²¹ La elaboración de los programas de actualización para el personal de cada una de las instituciones, conforme a sus atribuciones y responsabilidades, deberá incluir: los propósitos educativos, las competencias a desarrollar en los destinatarios, los contenidos, la metodología didáctica, los medios de evaluación y los cronogramas de trabajo para su implementación; así

II. Segunda Conclusión.

Las y los prestadores de servicios de salud suelen ser el primer contacto con mujeres y niñas que sufren violencia, ya sea a través de los servicios de urgencias, consulta general o especializada, por ello, los servicios de salud son idóneos para la detección y tratamiento oportuno de la violencia. En este sentido el grupo de trabajo pudo constatar que en la práctica cotidiana la NOM-046 no se cumple en cuanto al registro y la presencia permanente de personal debidamente habilitado para su aplicación, adicionalmente no se garantiza debidamente el aviso que en los servicios de salud debe darse a el Ministerio Público en cumplimiento de la norma en comento.

En consecuencia, se propone:

- I. Se garantice en cada unidad médica la adscripción de personal médico no objetor de conciencia por turno de atención, debidamente capacitado en la aplicación de la NOM-046.
- II. Se cuente con el procedimiento de manifestación y registro del personal médico objetor de conciencia.
- III. Se elabore un protocolo para la emisión del aviso al Ministerio Público, previsto en esta misma norma de preferencia de forma digital.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Evidencia de la adscripción de personal médico idóneo no objetor de conciencia en todas las unidades de salud y en todos los turnos;
- II. Procedimiento de manifestación y registro del personal médico objetor de conciencia, así como los convenios de colaboración requeridos para su implementación;
- III. Evidencia de la implementación del procedimiento establecido en los convenios referidos;
- IV. La inclusión de los casos donde haya repetición del evento al *Sistema de Identificación de Riesgo de Violencia Femenicida en víctimas de violencia (SIARVFem)*; y
- V. Publicación y difusión del Protocolo para emisión del aviso al Ministerio Público previsto en la NOM-046.

III. Tercera Conclusión.

Un reclamo permanente de la sociedad y que se encuentra reflejada en esta solicitud de AVGM/07/2017, se refiere al acceso a la información.

En relación con los registros estadísticos respecto de sucesos que constituyan actos de violencia de género en contra de las mujeres, el grupo de trabajo pudo constatar una deficiencia importante en

mismo deberán incorporar las metas y población objetivo y el perfil profesiográfico, idóneo de las personas que conduzcan los procesos de enseñanza aprendizaje.

Las instituciones deberán contar con un expediente que contenga el registro y las evidencias de actualización del personal adscrito a éstas áreas.

Los informes de avance en la implementación de los programas de actualización, y el registro deberán incluir la evidencia de las evaluaciones realizadas al personal capacitado.

todas las instancias involucradas que permitan la generación, análisis y evaluación de información con indicadores de contexto, estructura, proceso y de resultados; que entre otras utilidades favorecerían la toma de decisiones y el diseño de políticas, así como para atender en forma oportuna las solicitudes de información bajo los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.

Los registros de las medidas y órdenes de protección, atención en los servicios de salud, atención por cuerpos de seguridad pública, investigación ministerial o procesos jurisdiccionales son insuficientes e imprecisos, esto dificulta realizar un análisis adecuado respecto de las causas que dan origen a la violencia contra las mujeres, así como su recurrencia y posible prevención.

En este orden de ideas, el grupo de trabajo anticipó como cuarta medida urgente de implementación “*la puesta en marcha de la Red Interinstitucional de Información* desarrollada por el Inmujeres DF, con el registro de todas las instancias obligadas conforme a la normativa local”.¹²²

Es indispensable al respecto hacer hincapié en que el personal que opere estos registros cuente con la capacitación necesaria para desarrollar sus funciones con perspectiva de género.

Por otro lado, derivado de la investigación *motu proprio* realizada por el grupo de trabajo, se pudo constatar el incumplimiento por parte de la PGJCDMX de lo establecido en las fracciones VI, VII y VIII del artículo 26 de la Ley de Acceso.

En consecuencia, en adición a la cuarta medida urgente solicitada a través del oficio CNPEVM/174/2018 al gobierno de la Ciudad de México, **se propone:**

- I. Se garantice que el personal que opere el registro de información en la Red Interinstitucional de Información cuente con el perfil idóneo.
- II. Que la PGJCDMX realice una revisión de sus áreas de política y estadística criminal con la finalidad de que cuente con un área específica sobre violencia de género que dé cumplimiento al artículo 26 de la Ley de Acceso para desarrollar políticas públicas de prevención, seguimiento, administración y procuración de justicia.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Perfiles de competencias requeridas para participar en los procesos de registro de información en comento;
- II. Procedimiento de selección del personal que participe en los procesos de registro, y
- III. Análisis de la estructura organizacional de la Dirección de Estadística y Política Criminal de la PGJCDMX y en su caso la propuesta de ajustes para dar cumplimiento al artículo 26 de la Ley de Acceso.

IV. Cuarta Conclusión.

El grupo de trabajo identifica poca capacidad institucional de respuesta frente a la demanda de las controversias del orden familiar en los juzgados del TSJCDMX. Esto disminuye la respuesta oportuna que permita resolver la convivencia violenta familiar como una medida preventiva de mayor riesgo a través de la protección de las mujeres y niñas en el ámbito económico y físico.

122 Oficio CNPEVM/174/2018.

Por otro lado, se percibe aún incipiente la incorporación de los procesos orales en esta materia y la debilidad en el uso de los medios alternos de solución de controversias, lo que permitiría agilizar los procedimientos dando paso al goce eficiente del derecho de acceso a la justicia para mujeres y niñas.

Asimismo, el grupo de trabajo encuentra un área de oportunidad relevante en el fortalecimiento de la defensoría de oficio, elemento fundamental para garantizar el derecho a la debida defensa.

La violencia familiar como se tiene registrado, es un elemento destructivo del tejido social importante que provoca problemas adyacentes por ejemplo: la deserción temprana de la escuela, el bajo aprovechamiento escolar, ansiedad, depresión, embarazo temprano, *bullying* y de manera preocupante la reproducción de patrones de violencia en la vida adulta. Por otro lado, esta dinámica de relaciones potencializa el riesgo de ser víctima o victimario de feminicidio

En consecuencia, se propone:

- I. El fortalecimiento de los juzgados de lo familiar del TSJCDMX, mediante su transición a la oralidad.
- II. La revisión permanente de los servicios de defensoría legal que se brindan a través de instancias como la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la CDMX, Secretaría de Desarrollo Social de la CDMX.
- III. La revisión de competencias del personal de la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares de la PGJCDMX, particularmente respecto de la identificación del riesgo feminicida y en la elaboración de dictámenes.
- IV. La revisión de las competencias del personal de las áreas de psicología del TSJCDMX, en particular en Derechos Humanos y perspectiva de género.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Programa de fortalecimiento de los juzgados familiares, que contenga previsiones presupuestales, que permita el incremento del número de juzgados;
- II. Plan de fortalecimiento del servicio de la defensoría de oficio en materia familiar,

V. Quinta Conclusión.

La atención integral de las mujeres y niñas que se encuentran en situación de alto riesgo de sufrir violencia por razones de género, así como la atención a aquellas que ya la han sufrido, representa una tarea compleja en todos los casos. Las condiciones demográficas, sociales y socioculturales de la Ciudad de México representan un grado de complejidad mayor, al ser ésta la ciudad más poblada del país, un espacio donde existe migración permanente y temporal, así como la convivencia con grupos étnicos variados y afrodescendientes.

De acuerdo con el informe presentado por el gobierno de la Ciudad de México, éste cuenta con un amplio entramado institucional y de infraestructura que se centra en la atención de las mujeres víctimas de violencia. Diversas instituciones, tanto delegacionales, como de la jefatura de gobierno cuentan con áreas especializadas que operan programas y políticas públicas enfocadas en el fenómeno de la violencia contra la mujer en la capital del país.

El grupo de trabajo observa mediante las entrevistas realizadas al personal de las Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, de los Centros de Justicia para las Mujeres visitados y el Centro de Apoyo a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), que operan de manera independiente entre sí, no se encuentran articulados, sino que cada institución cuenta con objetivos y establece lineamientos propios, registros y criterios sobre el cómo debe atenderse a una víctima de violencia diferenciados, por lo tanto, tampoco se cuenta con criterios homologados que permitan establecer una atención estandarizada factible de ser evaluada ni valorar el impacto de las acciones institucionales.

Asimismo, se observa que no se cuentan con indicadores comunes que permitan conocer las dimensiones de la problemática de la violencia contra las mujeres, ni los factores que la provocan, lo cual dificulta el diagnóstico de la problemática e impide el diseño de acciones de prevención que incidan en los factores que dan origen al problema, y que de no ser atendidos favorecen su incremento.

El grupo de trabajo advierte, en función de las experiencias relatadas por las víctimas, las entrevistas y las visitas *in situ* realizadas, que la coordinación entre instituciones de atención a mujeres y niñas víctimas de violencia carece de precisión en cuanto a las distintas funciones, tramos de responsabilidad, líneas de coordinación, comunicación y frágil evidencia del impacto que se tiene en la población en general en términos de transformación de la realidad. Particularmente, resulta relevante la dispersión de los esfuerzos en la solicitud, otorgamiento y seguimiento de las órdenes de protección, mecanismo fundamental para la protección de las mujeres y sus hijos, así como para la prevención de un mayor grado de afectación.

Esta situación fue evidente también durante las entrevistas a personal del CAVI, donde se observó que en la práctica sólo se dictan las medidas cautelares establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y no órdenes de protección que tienen un espectro más amplio.

En este sentido, el grupo de trabajo identificó que, en algunos casos, el personal del CAVI y de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) no efectúan una evaluación del riesgo antes de pronunciarse sobre la medida de protección y que no se realiza una adecuada solicitud, implementación y seguimiento de las órdenes dictadas.

Por otro lado, el grupo de trabajo observó que el gobierno de la Ciudad de México no cuenta con refugios para mujeres víctimas de violencia extrema a donde ellas puedan ser canalizadas, a fin de salvaguardar su integridad física y mental.

A la par, se observan duplicidades en atribuciones institucionales y descoordinación entre las distintas instancias en el marco de los procesos de atención, lo que impide enfrentar eficazmente la violencia contra las mujeres, particularmente el feminicidio.

Por otro lado, se hace evidente del informe presentado por el gobierno de la Ciudad de México que se cuenta con presupuesto asignado para la disminución de las brechas de desigualdad, así como para acciones para la prevención y la atención de la violencia de género, sin embargo, no se cuenta con indicadores de resultado que permitan valorar el impacto de las acciones emprendidas.

En consecuencia, se propone:

- I. Realizar las acciones necesarias para implementar el Modelo Único de Atención y la Cédula Única de Registro en todas las instancias que tengan contacto o atiendan directamente a mujeres en situación de violencia y contar con el personal necesario para realizar estas funciones.

- II. Revisar los procedimientos de gestión de las solicitudes, otorgamiento, fenecimiento y en su caso ampliación de las órdenes de protección en todas las instancias involucradas.
- III. En el caso de los Centros de Justicia para las Mujeres, transiten hacia la certificación en el modelo del Sistema de Integridad Institucional diseñado especialmente para estas instituciones.
- IV. En seguimiento a la segunda recomendación de implementación urgente enviada al Gobierno de la Ciudad de México de manera anticipada, se fortalezca la Coordinación Interinstitucional a la que se refiere el artículo 11 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Ésta instancia de coordinación deberá tener carácter de rango de comité de gabinete, lo que permitirá en el mediano y largo plazos mantener activa la política pública de atención a la violencia de género contra las mujeres de manera permanente, articulada y evaluable.
- V. Diseñar un programa de atención en refugios del Gobierno de la Ciudad para mujeres víctimas de violencia extrema a donde ellas puedan ser canalizadas, a fin de salvaguardar su integridad física y mental.
- VI. Elaborar indicadores de resultados del ejercicio del presupuesto asignado para la atención de mujeres víctimas de violencia.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Evidencias de implementación del Modelo Único de Atención y la Cédula Única de Registro en cada una de las instituciones que tengan contacto o atiendan directamente a mujeres en situación de violencia;
- II. Diagnóstico y programa de mejora de los procedimientos de gestión de las solicitudes de órdenes de protección, otorgamiento, fenecimiento y en su caso ampliación en todas las instancias involucradas. Éste diagnóstico y el programa de mejora deberá garantizar la eficiencia de la medida y su debido registro, incorporándose a la Red de información. Lo anterior, involucra a todas las autoridades de seguridad pública, sanitarias y de procuración y administración de justicia, para asegurar la vigilancia y el cumplimiento de las órdenes de protección, así como garantizar la integridad de las mujeres víctimas de violencia. Entre las medidas deberá incluirse la dotación de mecanismos de llamado de emergencia con geolocalización conectados al C5CDMX;
- III. El programa de mejora deberá contener:
 - i. la elaboración y publicación de protocolos de actuación para la emisión de órdenes de protección de observancia obligatoria;
 - ii. difusión y capacitación sobre los protocolos;
 - iii. la elaboración de un modelo de análisis de riesgo;
 - iv. la elaboración o el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales para asegurar la implementación, cumplimiento y continuidad de las órdenes de protección;
 - v. registro de solicitud, emisión y seguimiento de órdenes de protección por cada una de las instituciones con competencia para ello;
 - vi. selección del dispositivo tecnológico de geolocalización y asignación presupuestal para su adquisición;
 - vii. evidencias de la distribución y uso de estos dispositivos, y
 - viii. difusión sobre las órdenes de protección para la población en general.

- IV. Evidencias de las acciones de mejora en los Centros de Justicia para las Mujeres y su inclusión en el Sistema de Integridad Institucional;
- V. Diagnóstico de las capacidades institucionales de atención a las mujeres en situación de violencia que considere: Personal, espacios físicos, recursos presupuestales, si existe o no coordinación entre ellas, normatividad, estrategias de evaluación del desempeño, para ser utilizado como base en el programa de fortalecimiento de la Coordinación interinstitucional a la que nos hemos referido en el apartado de propuestas;
- VI. Crear refugios para las mujeres víctimas de violencia extrema y cuartos de emergencia, y elaborar un plan de acción que incluya la gestión de recursos que garantice su funcionamiento y operación permanente: Diagnóstico de necesidades, plan de trabajo, evidencias sobre las gestiones administrativas para destinar recursos a la creación y operación del refugio, e
- VII. Indicadores de resultado del ejercicio del presupuesto asignado para la atención de mujeres víctimas de violencia.

VI. Sexta Conclusión.

El grupo de trabajo tuvo conocimiento de casos de violencia extrema contra mujeres y niñas, incluyendo la trata de personas, que tuvieron lugar en hoteles o moteles de la Ciudad de México. Al respecto, se sabe que no existe control de llegadas y salidas de huéspedes en los que incluya nombre, procedencia y otros datos, como lo establece la legislación mercantil¹²³, dificultando las investigaciones por parte de las autoridades competentes.

En consecuencia, se propone:

- I. El establecimiento, por parte del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, de un protocolo de supervisión estricta de los establecimientos mercantiles en los que se preste el servicio de hospedaje, a fin de vigilar el cumplimiento de la normativa establecida en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y la Ley General de Turismo y, en su caso, sancionar su incumplimiento, así como establecer las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas que hacen uso de estos establecimientos, como la implementación de sistema de video vigilancia, entre otras.
- II. Establecer un mecanismo de coordinación entre la Coordinación Interinstitucional y la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas del Distrito Federal para coordinar esfuerzos y uso de recursos.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Protocolo de supervisión estricta de los establecimientos mercantiles en los que se preste el servicio de hospedaje, a fin de vigilar el cumplimiento de la normativa establecida en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y la Ley General de Turismo y, en su caso, sancionar su incumplimiento, así como establecer las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas que hacen uso de estos establecimientos, como la implementación de sistema de video vigilancia, entre otras;

¹²³ La fracción segunda del artículo 23 de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal establece que los establecimientos mercantiles en los que se preste el servicio de hospedaje deben "llevar el control de llegadas y salidas de huéspedes con anotación en libros, tarjetas de registro o sistema computarizado, en los que incluya nombre, ocupación, origen, procedencia y lugar de residencia".

- II. Evidencias de su aplicación, incluyendo las eventuales sanciones impuestas
- III. Mecanismo de coordinación entre la Coordinación Interinstitucional y la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas del Distrito Federal.

VII. Séptima Conclusión.

La mayor incidencia de violencia familiar, se da en los domicilios de las mujeres, en los que comúnmente se encuentran menores de edad, quienes son también víctimas directas o indirectas, lo que les convierte en testigos. Incluso, llega el momento en el que participan en procedimientos del orden familiar y penal. El impacto de la violencia en los niños y niñas implica, además, un riesgo en su proyecto de vida.

En este sentido, preocupa al grupo de trabajo la atención a este grupo etario, misma que deberá ser altamente especializada para su acompañamiento, ya sea como víctimas, testigos o posibles testigos presenciales de los hechos delictivos, esta atención deberá proteger su integridad física y psicológica y su identidad, lo cual resulta indispensable para la mejor colaboración de éstos, con el propósito de disminuir la impunidad por falta de elementos probatorios y de manera más relevante para proteger sus derechos humanos.

En consecuencia, se propone:

- I. Llevar a cabo una revisión exhaustiva de los protocolos de atención a menores de edad, víctimas indirectas y/o testigos de los hechos de violencia o delictivos garantizando el bien superior de los niños, niñas y adolescentes.
- II. De igual manera que en los casos anteriores, revisar los perfiles de ingreso, actualización y permanencia, tanto en el DIF, la PGJCDMX como en el TSJCDMX, de las y los servidores públicos que intervienen en el acompañamiento y tratamiento de este grupo etario. De igual manera, es importante garantizar la protección integral de niños y niñas hijos de víctimas de feminicidio en relación con su situación de protección y cuidado, así como contar con políticas públicas enfocadas en la reparación integral del daño y recuperación de la salud integral de las y los menores de edad, a fin de evitar la repetición de estos patrones de violencia.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Protocolo de atención y protección de testigos presenciales de hechos delictivos cuando estos sean menores de edad;
- II. Publicación y difusión del Protocolo;
- III. Evaluación del impacto de la aplicación del Protocolo;
- IV. Programa de protección y cuidado de hijas e hijos de víctimas de feminicidio, y
- V. Mecanismo de coordinación entre las instancias del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en la Ciudad de México para la implementación del Programa.

VIII. Octava Conclusión.

El grupo de trabajo observó a través de las entrevistas realizadas a personal de la PGJCDMX que no existe contención emocional del personal que atiende a las mujeres víctimas de violencia.

En consecuencia, se propone:

- I. Diseñar, implementar y establecer un programa de contención emocional para el personal de las instituciones que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia, priorizando a las y los operadores del sistema de procuración e impartición de justicia que trabajan con violencia sexual y feminicidios.

Indicador de cumplimiento:

- I. Estrategia de atención a las necesidades de contención emocional del personal que atiende víctimas de violencia de género contra las mujeres que contenga:
 - i. diseño de programas de contención permanente;
 - ii. evidencias de que quienes provean de la contención emocional sea personal especializado;
 - iii. implementación del programa, y
 - iv. evaluación de resultados.

IX. Novena Conclusión.

Derivado del análisis del apartado del presente informe sobre el contexto de la Ciudad de México en materia de violencia contra las mujeres, el grupo de trabajo tomó nota que ésta concentra sus más altos índices en las delegaciones¹²⁴ Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Tláhuac, Álvaro Obregón e Iztapalapa; asimismo, Milpa Alta reporta el mayor número de atención a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud.

Debido a ello, se considera prioritario que las autoridades delegacionales refuercen todas las medidas necesarias para atender y prevenir la violencia de género en cumplimiento de la Ley de Acceso y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

En consecuencia, se propone:

- I. Que el Consejo de Prevención Social del Delito y la Violencia del Distrito Federal establezca vínculos de comunicación permanente con la Comisión Interinstitucional a la que hemos hecho referencia, de tal forma que los programas integrales y específicos a los que se refiere el Art. 8 de la Ley de Prevención Social del Delito y la Violencia del Distrito Federal cumplan con integrar la perspectiva de género que incidan en la actuación y evaluación de las políticas públicas respecto de la prevención de la violencia social y el delito contra mujeres y niñas.
- II. Asimismo, se integre un Plan de Acción Integral de Atención y Prevención de la Violencia de género en cada demarcación territorial, que tome en cuenta sus necesidades específicas (población, condiciones socioeconómicas, infraestructura, entre otros) y prevea la coordinación con las demarcaciones adyacentes. Dicho Plan deberá incluir sensibilización y capacitación con perspectiva de género a su personal y campañas permanentes de prevención de la violencia contra las mujeres en coordinación con las escuelas, centros de salud, casas de cultura, centros deportivos e instancias de atención a mujeres víctimas de violencia de la zona. El Plan deberá

¹²⁴ Con base en la tasa de Defunciones de Mujeres con Presunción de Homicidio en el periodo de 2012 a 2017.

ser revisado y avalado por el InmujeresDF, con la participación de los Comités Vecinales en el seguimiento, la supervisión y evaluación.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Mecanismo de coordinación entre la Comisión Interinstitucional y el Consejo de Prevención Social del Delito y la Violencia del Distrito Federal, para asegurar la incorporación de perspectiva de género y Derechos Humanos en las actividades de este último;
- II. Plan de Acción Integral de cada delegación, suscrito por el o la titular de la Delegación Política;
- III. Avances de la implementación de los programas y diseño de sus mecanismos de seguimiento supervisión y evaluación, y
- IV. Acciones de coordinación para la implementación de este Plan con las escuelas, centros de salud, casas de cultura, centros deportivos e instancias de atención a mujeres víctimas de violencia de la zona.

X. Décima Conclusión.

El grupo de trabajo considera importante la excelencia y transparencia de las investigaciones forenses como elementos fundamentales para la credibilidad de la procuración e impartición de justicia y con ella la vigencia del estado de derecho, elemento fundamental para la convivencia pacífica de las sociedades.

Desde siempre, pero con mayor énfasis al haber transitado en México hacia un sistema penal acusatorio y adversarial, la investigación científica a través mecanismos de acopio de evidencias empíricas, resultan de la mayor relevancia para garantizar el debido proceso en todos los casos.

Los elementos de evidencia forense son la herramienta que favorece la persecución y disminuye la posibilidad de impunidad de los actos delictivos, la ausencia de éstos o su baja calidad científica promueven la violación de derechos humanos de manera irreparable.

Durante las vistas *in situ* y las entrevistas a víctimas directas e indirectas de diversos delitos, particularmente de feminicidio, el grupo de trabajo pudo apreciar que la investigación forense criminal en la Ciudad de México requiere de un importante esfuerzo de mejora. Encontramos como deficiencias:

- I. La segmentación del procedimiento de investigación forense ya que ésta se encuentra dividida con la intervención de distintas dependencias en el proceso de determinación de las hipótesis criminales cada una con un protocolo de actuación propio: la PGJCDMX a través de sus servicios periciales, y el INCIFO del TSJCDMX, para finalmente regresar al ámbito ministerial responsable de la integración y judicialización de la carpeta de investigación, esto puede provocar contradicciones en los resultados, lagunas en la investigación, riesgo en la cadena de custodia así como la posible existencia de procedimientos innecesarios en la elaboración de dictámenes periciales y forenses posteriores al hallazgo de un cuerpo sin vida¹²⁵.

¹²⁵ Como se menciona en la Guía técnica para la realización de necropsias en casos de feminicidio, “por razones de procedimientos jurisdiccionales, el perito médico forense del Instituto de Ciencias Forenses del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no acude al lugar de los hechos o del hallazgo a participar en el levantamiento del cadáver, solo realiza la necropsia de ley por ordenamiento de la autoridad investigadora, lo cual limita su ámbito de competencia, al no tener acceso directo a la información de dicho espacio de investigación, por lo que debe de allegarse de toda la información que le envía

- II. La falta de conocimiento del personal entrevistado de la PGJCDMX respecto de la aplicación del Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio¹²⁶ por parte de las autoridades ministeriales y policiales, lo que a consideración del grupo puede conllevar a su inaplicación.
- III. La ausencia de perspectiva de género y la reproducción de estereotipos sexistas, particularmente en el personal de la PGJCDMX adscrito a las coordinaciones territoriales.
- IV. Por otra parte, se tomó nota de que el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio no está armonizado al nuevo procedimiento oral y acusatorio, ni a los estándares internacionales en lo relativo a la reparación integral del daño.
- V. Adicionalmente se encontraron evidencias de revictimización y mal trato por parte de diversas autoridades, como CAPEA, CAVI, agencia especializada en delitos sexuales y TSJCDMX.

La Ciudad de México debe adoptar todas las medidas que sean necesarias, a través de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, para garantizar que se investiguen y resuelvan, con la debida diligencia y en un plazo razonable, todos los casos de femicidio, adoptando una perspectiva de género y de derechos humanos y, con ello, garantizar a las víctimas y a sus familiares el acceso a la justicia y a la reparación integral del daño. Asimismo, resulta necesario identificar y eliminar cualquier espacio de actuación que permita la pérdida de evidencia forense o su manipulación, así como el mal uso del material fotográfico obtenido en el lugar de los hechos, tal como lo denunciaron las organizaciones peticionarias y las víctimas entrevistadas por el grupo de trabajo.

En consecuencia, se propone:

- I. Llevar a cabo la revisión de los procedimientos de investigación criminológica, criminalística y forense de manera integral y coordinada entre las instituciones mencionadas para, idealmente contar con un protocolo único de actuación desde el primer contacto y hasta la judicialización, armonizado con el nuevo sistema de justicia penal, los instrumentos internacionales, particularmente el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género, y siguiendo los criterios establecidos en la sentencia del amparo en revisión 554/2013 de la SCJN.
- II. El grupo de trabajo también estima necesario revisar la operatividad del Comité Técnico de Análisis y Evaluación del Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio, a fin de identificar las fallas en su funcionamiento y reorientar su función como órgano de seguimiento y evaluación de casos de femicidio, idealmente incorporar esta figura en el caso de que pueda construirse un solo protocolo de actuación para este delito como ya se mencionó. Esta propuesta dará continuidad a la primera medida de implementación urgente enviada al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para dar continuidad a la revisión de casos en los términos que permita la Ley en protección de los derechos de todos y todas las personas involucradas en los procedimientos.
- III. El grupo de trabajo considera necesario que la PGJCDMX revise todos los expedientes de muertes violentas de mujeres¹²⁷, a fin de comprobar la aplicación del Protocolo de Investigación Ministerial,

la autoridad investigadora en la fase preliminar, y se ve obligado a solicitar la realización de estudios complementarios a dicho procedimiento para así estar en posibilidades de emitir un diagnóstico que pueda ser técnica y científicamente sustentable”.

¹²⁶ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 25 de octubre del 2011

¹²⁷ De acuerdo con el capítulo XX Causas externas de morbilidad y de mortalidad (V01–Y98) de la Clasificación Internacional de Enfermedades 10° (CIE 10) de la Organización Mundial de la Salud.

Policial y Pericial del Delito de Femicidio a partir de la fecha en la que se estableció la obligatoriedad de aplicarlo y garantizar la debida diligencia en las investigaciones.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Evidencias de la revisión de los procedimientos de investigación forense en el que participen las instituciones involucradas en éstos así como la metodología de análisis;
- II. Adecuación de los protocolos utilizados en la investigación del delito de femicidio, con la intención de valorar la pertinencia de integrar un solo instrumento, cuya elaboración se realice integralmente con la participación de especialistas en género y derechos humanos de las mujeres, y que contenga un apartado de certificación del personal capacitado para la aplicación de estos instrumentos y mecanismos de evaluación permanente;
- III. Publicación y difusión del o de los protocolos actualizados en la Gaceta Oficial;
- IV. Capacitación al personal encargado de la aplicación del o los protocolos modificado en las instancias correspondientes;
- V. Evidencias del funcionamiento del Comité Técnico de Análisis y Evaluación, que incluyan actas de las sesiones, acuerdos y seguimiento de los acuerdos, las que serán presentadas ante la Comisión Interinstitucional.
- VI. La creación de un grupo interinstitucional conformado por personal especializado en temas de derechos humanos, perspectiva de género, criminología, criminalística y derecho penal, que revise y analice el tratamiento e investigación de las muertes violentas de mujeres ocurridas en la Ciudad de México desde a partir de la fecha en la que se estableció la obligatoriedad de aplicar el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Femicidio,
- VII. Informes periódicos del grupo respecto de los casos analizados en los que se identifiquen las deficiencias en las investigaciones, y en su caso, la estrategia para subsanarlas. Los informes periódicos deberán dar cuenta del seguimiento de las deficiencias identificadas en las investigaciones.

XI. Décimo Primera Conclusión.

En el mismo sentido del apartado anterior respecto de la importancia de contar con evidencia científica suficiente, y derivado de las entrevistas a personal de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales de la PGJCDMX, el grupo de trabajo observó que dicha Fiscalía no cuenta con un protocolo de actuación. Se estima necesario contar con dicho protocolo, afirmación que comparte la propia institución.

La importancia de evitar que las víctimas pasen por numerosas entrevistas y que revivan las agresiones, permite asegurar la calidad de sus testimonios como elementos probatorios. Derivado de las visitas *in situ* el grupo de trabajo pudo observar la necesidad de fortalecer las capacidades en las y los servidores públicos de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales en la intervención e investigación del abuso sexual infantil, particularmente en las herramientas de entrevistas para niñas y niños, para brindarles tranquilidad y comodidad, que permita esclarecer los hechos sobre la base del respeto a la niña o niño.

Por otro lado, pudo constatar el trato poco amable, así como el bajo nivel de conocimiento en materia de género y teoría del delito por parte de quienes integran las carpetas de investigación en esta fiscalía, impidiendo una adecuada investigación bajo los principios de legalidad, debida diligencia, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El grupo de trabajo toma nota de la baja judicialización en los delitos sexuales (no se ha judicializado un solo caso de acoso sexual, a pesar de su alta incidencia) y violencia familiar, toda vez que, a consideración del grupo de trabajo, se convierte en un factor de impunidad y permisividad por parte del Estado. El grupo de trabajo considera que la proporción de indagatorias judicializadas y en las que se consigue una sentencia condenatoria son el indicador más preciso de la eficacia en la procuración de justicia.

En consecuencia, se propone:

- I. Elaborar un protocolo de actuación de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales de la PGJCDMX de observancia obligatoria que guíe la actuación e investigación de los delitos sexuales, conforme a lo establecido en la normatividad nacional e internacional, y adecuar las condiciones de infraestructura en que se atiendan a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual de acuerdo con sus características personales, que generen seguridad, confort, privacidad y confianza.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Protocolo de actuación e investigación de delitos sexuales, con perspectiva de género y con enfoque diferenciado y especializado que ponga énfasis en todo momento del cuidando requerido para evitar la revictimización;
- II. Difusión y capacitación del protocolo con el personal especializado;
- III. Elaboración de un plan de mejoramiento de las instalaciones en que se atiende a niñas y mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual;
- IV. Gestiones para su implementación, incluyendo el financiamiento;
- V. Informe sobre el número de casos de violencia familiar y sexual atendidos por el sector salud incluyendo el número de casos de violación en los que se brindan los medicamentos antiretrovirales, anticoncepción de emergencia, o en su caso la ILE, y canalizados a la PGJCDMX, campo que deberá preverse en la *Red Interinstitucional de Información*, y
- VI. Incremento de los casos judicializados de violencia sexual y familiar, garantizando que se cumplan los requisitos procesales y de derechos humanos.

XII. Décimo Segunda Conclusión.

Durante la visita *in situ* al Centro de Atención de Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), el grupo de trabajo pudo observar que el personal entrevistado de esa instancia desconoce la existencia del Protocolo para la Búsqueda Inmediata de personas en situación de extravío o ausencia en especial de mujeres, niños y niñas y de los procedimientos ahí establecidos.

Asimismo, el grupo tomó nota de que se llegan a desestimar las denuncias de desaparición de mujeres, incluso asociando la causa de la desaparición con estereotipos de género y no con la comisión de algún delito, no llevan a cabo las diligencias de búsqueda inmediata ni pertinentes perdiendo horas

fundamentales para la localización con vida de mujeres y niñas. Limitan sus acciones al envío de solicitudes de información esperando la respuesta de otras instancias sin realizar alguna otra acción, de igual forma dejan la carga de la búsqueda y de la obtención de la información a las familias de las víctimas.

En consecuencia, se propone:

- I. En adición a la medida de implementación urgente número tres enviada anticipadamente al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, se propone evaluar la pertinencia de contar con dos protocolos de búsqueda, el Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas en Situación de Extravío o Ausencia que actualmente aplica CAPEA y el Protocolo Alba, en todo caso ambos deberán revisarse a la luz de los lineamientos de la sentencia del Campo Algodonero e incorporar un mecanismo de supervisión con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Lo anterior deberá dar cumplimiento puntual a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Revisión y actualización del Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas en Situación de Extravío o Ausencia, en especial de Mujeres, Niñas y Adolescentes en congruencia con el Protocolo Alba y a la luz de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición, considerando la instancia de evaluación y seguimiento, así como un mecanismo de coordinación con las entidades federativas colindantes con la Ciudad de México.
- II. Informes públicos y periódicos sobre el número de mujeres, niñas y adolescentes localizadas (con vida y sin vida) y no localizadas,

XIII. Décimo Tercera Conclusión.

La Ley General de Víctimas obliga a las autoridades al establecimiento de las cosas en el estado en que se encontraban antes de cometerse el delito a través de la reparación integral del daño, el derecho de acceso a la justicia concluye cuando ésta última etapa se concreta. El grupo de trabajo pudo constatar la poca fortaleza en las resoluciones judiciales y particularmente en su ejecución de medidas de reparación integral del daño a las víctimas directas e indirectas, esto derivado adicionalmente de la inactividad por parte de la PGJCDMX y los asesores jurídicos en impulsarlas.

En consecuencia, se propone:

- I. Adoptar todas las medidas que sean necesarias, por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia para que los operadores cuenten con las herramientas que permitan la integración de datos suficientes para determinar ante el órgano jurisdiccional el monto y acciones relativas a la reparación del daño de las víctimas directas e indirectas, particularmente peritajes médicos y de cualquier índole especializados en esta materia, de acuerdo con fracciones las XXIV y XXV del artículo 109 del CNPP.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Catálogo de herramientas forenses y su adecuado uso en las etapas de investigación y resolución judicial que permitan evaluar el daño y su reparación. Éste deberá ser publicado y entregado a funcionarios y funcionarias que se desempeñen en la atención de mujeres y niñas

en situación de violencia en el ámbito de la procuración de justicia, juzgadores y juzgadas y abogados litigantes; y

- II. Registrar dentro de las estadísticas ministeriales y jurisdiccionales los montos a que ascienden la reparación del daño y si éste ha sido ejecutado.

XIV. Décimo Cuarta Conclusión.

Durante las visitas *in situ* a la PGJCDMX, el grupo de trabajo observó inadecuadas condiciones de trabajo de las personas servidoras públicas y precarias instalaciones para la atención a las víctimas. Esto incluye jornadas laborales extenuantes, mobiliario y equipo obsoleto, deficientes condiciones de iluminación y ventilación. Se carece de espacios con las condiciones de privacidad requeridas para la atención a víctimas, así como de mecanismos adecuados de contención emocional.

En consecuencia, se propone:

- I. Mejorar las instalaciones y condiciones de trabajo del personal de la PGJCDMX.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Plan de mejora de las instalaciones de la PGJCDMX
- II. Plan de mejora de las condiciones de trabajo del personal de la PGJCDMX, incluyendo recursos humanos, infraestructura mobiliaria, equipos e insumos;
- III. Evidencias de los avances en la implementación del plan de mejora.

XIV. Décimo Quinta Conclusión.

Sin prejuzgar sobre la configuración de delitos y/o faltas administrativas, el grupo de trabajo considera indispensable que se establezca un mecanismo de identificación, supervisión y sanción de estas posibles conductas. En este sentido, el grupo exhorta a la PGJ a implementar medidas de revisión, supervisión y sanción del personal encargado de la procuración de justicia que, por omisión, abuso o negligencia, obstaculicen el acceso a la justicia de las víctimas o no investiguen, con la debida diligencia y bajo una perspectiva de género, los casos de violencia contra las mujeres.

En consecuencia, se propone:

- I. Implementar un mecanismo adecuado para recibir quejas por parte de las y los usuarios a través del cual se investiguen y, en su caso, sancionen las conductas antes descritas; la supervisión aleatoria de la actuación de las y los servidores públicos responsables de la integración y consignación de los expedientes, incluido el personal de policía y servicios periciales; la apertura de procedimientos administrativos y/o penales en contra de quienes no actúan con la debida diligencia; la revisión e inspección periódica de las instalaciones ministeriales; así como la aplicación de la sanción correspondiente en todos los casos.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Diseño e implementación de los mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión y evaluación del desempeño del personal especializado en la investigación de delitos contra las mujeres; y

- II. Diseño o mejora de los mecanismos de denuncia que existen contra las irregularidades cometidas por las y los servidores públicos de la procuración e impartición de justicia.
- III. Informes periódicos con el número, motivo y estado procesal de las quejas, denuncias y procesos administrativos y penales iniciados en contra de las y los servidores públicos de la PGJ

XVI. Décimo Sexta Conclusión.

El grupo reconoce el esfuerzo de las instituciones de gobierno de la Ciudad de México para promover los derechos humanos de las mujeres, así como las estrategias de difusión implementadas hasta ahora, donde se han retomado temas específicos como la no discriminación por embarazo y el acoso en el transporte público, entre otras.

Asimismo, el grupo de trabajo identificó la implementación de estrategias de difusión diferenciadas que comprenden desde la distribución de materiales en puntos específicos, las brigadas informativas, carteles y, en algunos casos *spots*, y se observó que en algunas instituciones de atención se cuenta con material informativo sobre la violencia contra las mujeres.

Sin detrimento de lo antes expuesto, el grupo de trabajo considera que se aprecian esfuerzos fragmentados que, de articularse, podrían retribuir en el fortalecimiento del cumplimiento de la obligación de promover los derechos humanos de las mujeres.

Del mismo modo, se pudo identificar que no todas las instituciones que previenen, atienden, investigan y sancionan la violencia contra las mujeres cuentan con material informativo adecuado, visible y accesible que oriente sobre el problema de la violencia contra las mujeres, así como en torno a los servicios específicos que pueden brindarse en dichas dependencias. En este sentido, se considera que la difusión puede contribuir a agilizar los procedimientos bajo algunas circunstancias, y a acercar información a las usuarias o víctimas.

Adicional a lo señalado, se identificó que en algunas instituciones no todo el personal está debidamente capacitado sobre cuáles servicios pueden brindar en las dependencias que participan en la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. Si bien este problema puede estar relacionado con las necesidades de capacitación, se considera que puede coadyuvar el diseño y ejecución de campañas de difusión al interior de las instituciones para que las funcionarias y funcionarios públicos tengan claras las rutas de acción en casos comunes.

En consecuencia, se propone:

- I. Contar, previo al diseño e implementación de la estrategia de comunicación, con información adecuada para identificar cuáles son las necesidades de información de la población de la Ciudad de México relacionadas con: la identificación de los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, y las instituciones a las que pueden acudir para recibir atención, para denunciar y para solicitar algún tipo de servicio específico que esté dentro de las obligaciones del gobierno de la entidad.
- II. El diseño de una estrategia de comunicación y difusión integral, la cual deberá garantizar la permanencia del tema de la violencia contra las mujeres.
- III. De modo paralelo, se deberá diseñar y ejecutar una estrategia de comunicación al interior de las instituciones para contribuir a la sensibilización y al conocimiento del personal en torno al

problema de la violencia contra las mujeres, y a cómo las acciones u omisiones en su trabajo cotidiano tiene consecuencias en este problema.

- IV. Las acciones que se lleven a cabo para promover los derechos humanos de las mujeres, deberán considerar la evaluación, con el fin de poder adecuar y analizar cómo las estrategias de comunicación y difusión pueden contribuir a la prevención de la violencia contra las mujeres.
- V. Asimismo, se deberán generar campañas de prevención dirigidas a hombres, a fin de identificar sus conductas violentas y, por otro lado, sumarlos como actores de cambio.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Diseño de la estrategia homogénea de comunicación con perspectiva de género, interculturalidad e interseccionalidad, que tenga en consideración: fases, temas específicos, instituciones, poblaciones objetivo, estrategia creativa y evaluación; esta estrategia deberá incluir una campaña específica dirigida a hombres
- II. Evidencia de ejecución de la estrategia de comunicación, y
- III. Evaluación de la estrategia implementada.

Por otra parte, para la campaña de comunicación al interior de las instituciones, se consideran como indicadores los siguientes:

- I. Diseño de la estrategia de comunicación en la que se distingan fases y temas específicos, así como la estrategia creativa y la evaluación;
- II. Evidencia de la implementación de la estrategia de comunicación al interior de las instituciones, y
- III. Evaluación de la estrategia implementada.

XVII. Décimo Séptima Conclusión.

El grupo de trabajo reconoce los adelantos del marco jurídico de protección de los derechos humanos de las mujeres en la Ciudad de México; no obstante, es necesario impulsar la armonización legislativa del orden jurídico local con el nacional y los estándares internacionales para garantizar el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Por otra parte, al grupo de trabajo le preocupa la laxitud del artículo 200 del Código Penal, el cual permite que delitos graves como violación, lesiones o incluso feminicidio en grado de tentativa se encuadren como delito de violencia familiar.

En consecuencia, se propone:

- I. Emitir el reglamento de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres;
- II. Reformar la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para establecer un mecanismo de implementación, seguimiento y evaluación a las órdenes de protección que emitan las autoridades competentes, así como lo relacionado al establecimiento de refugios especializados para mujeres en situación de violencia extrema;
- III. Eliminar del Código Civil el requisito de esperar cuando menos un año para solicitar el divorcio.

- IV. Realización de foros con participación de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y las instancias gubernamentales competentes, para discutir, analizar y en su caso proponer reformas con perspectiva de género y derechos humanos, en particular sobre los siguientes aspectos del Código Penal:
- a. la implementación de las órdenes de protección en concordancia con lo establecido en los términos de la LGAMVLV;
 - b. el tipo penal de violencia familiar;
 - c. el artículo 162 relativo al delito de privación de la libertad “con el propósito de realizar un acto sexual”;
 - d. el delito de estupro;
 - e. los delitos cometidos contra la libertad y seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual;
 - f. la perspectiva de género como criterio para la individualización de las penas;
 - g. la atenuante de “estado de emoción violenta” en el artículo 136, y
 - h. la obligatoriedad de acreditar la lesión a “la dignidad” en el artículo 179.
- V. En relación con el delito de feminicidio se sugiere:
- a. agregar una fracción que contemple el supuesto de feminicidio cuando “existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima”;
 - b. establecer como causal el supuesto que “si entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad”, previsto actualmente como agravante, ajustando la penalidad a la más alta;
 - c. asimismo, se solicita establecer la pérdida de todos los derechos del agresor con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio;
 - d. en caso de que no se acredite el feminicidio, que se apliquen las reglas de homicidio;
 - e. establecer sanciones administrativas y penales a las y los servidores públicos que retarden o entorpezcan maliciosamente o por negligencia la procuración o impartición de justicia.
- VI. Otorgar facultades a los juzgados cívicos en la emisión de órdenes de protección establecidas en la Ley de Acceso.
- VII. Armonizar la legislación en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares conforme a la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de acuerdo con lo establecido en los artículos transitorios de la misma.

Indicadores de cumplimiento:

- I. La expedición del reglamento de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres;
- II. La presentación de las iniciativas de reformas referidas en este apartado;
- III. La aprobación de dichas iniciativa, y
- IV. Su publicación.

XVII. Décimo Octava Conclusión.

El grupo de trabajo no identifica la política que la Ciudad de México tiene respecto de la atención a las personas agresoras. Este conjunto de acciones del Estado colabora en la prevención del delito y la violencia y son acordes al nuevo sistema de justicia penal adversarial en el que se privilegia el no encarcelamiento de las personas y la búsqueda de medidas cautelares efectivas. En este sentido nos parece importante atender este fenómeno desde una perspectiva de salud pública y no solo punitiva.

En consecuencia, se propone:

- I. Implementar un modelo de intervención con personas agresoras que cuente con centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres, con el objetivo de eliminar estas conductas.

Indicadores de cumplimiento:

- I. La creación de centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres que cuenten con un modelo de atención integral.

XVII. Décimo Novena Conclusión.

De acuerdo con el INEGI, el segundo ámbito de mayor violencia contra las mujeres se da en espacios como la calle, parques y el transporte donde 38.7% de las mujeres fueron víctimas de actos de violencia por parte de desconocidos¹²⁸

En consecuencia, se propone:

- I. Que la Secretaría de Movilidad genere procedimientos para la incorporación de medidas de seguridad en los medios de transporte público concesionado para las mujeres usuarias, a fin de garantizar su derecho a una vida libre de violencia.

Indicadores de cumplimiento:

- I. Plan de acción que atienda el riesgo de violencia de género en el transporte público concesionado de la Ciudad de México.

XX. Vigésima Conclusión

El grupo de trabajo pudo constatar un desconocimiento técnico del tipo penal de feminicidio por parte de las y los jueces en la Ciudad de México, aunado a ello, una deficiente aplicación de perspectiva de género en sus actuaciones. En los tribunales de la Ciudad de México existen todavía graves resistencias institucionales para aplicar el tipo penal de feminicidio, y a considerar el contexto en que se llevó a cabo la violencia, derivando su omisión en impunidad.

Preocupa al grupo de trabajo que el indicador 7.1.4 referido en el Anuario Estadístico e Indicadores de Derechos Humanos 2016, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (pag.317) registra

¹²⁸ Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016.

como sentencia mínima en el delito de feminicidio 7 años 11 meses, inferior al establecido en el artículo 148 bis del Código Penal, que es de 20 años. Por otra parte, también preocupa que se exima de la reparación integral del daño a los sentenciados, privando de ese derecho a las víctimas directas e indirectas.

En consecuencia, se propone:

Que el Consejo de la Judicatura del TSJCDMX adopte una estrategia en la que se concentre jurisdicción en materia de delitos de violencia en contra de las mujeres, retomando experiencias exitosas como la que se tiene en los juzgados familiares en el tema de la restitución internacional de menores o adopción. La concentración de jurisdicción resolvería la compleja tarea de capacitación especializada que hoy se prevé para todas las y los jueces penales y los equipos de trabajo de las unidades de gestión que apoyan su tarea en virtud de la complejidad de los tipos penales a los que nos referimos en este estudio.

Que el TSJCDMX realice un monitoreo constante de las actuaciones de su personal particularmente referido a la observancia de la perspectiva de género y derechos humanos en los casos de delitos relacionados con violencia de género contra las mujeres.

Indicadores de cumplimiento:

- i) Mandato de obligatoriedad de juzgar con perspectiva de género, conforme a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ii) Sistema de monitoreo y revisión de las decisiones judiciales en los casos de violencia contra las mujeres.
- iii) Micrositio que consolide la información sobre la impartición de justicia en los casos de delitos y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes.
- iv) Informes periódicos sobre los montos por reparación del daño a los que se ha sentenciado en casos de violencia sexual, feminicidio, violencia familiar

En todos los casos de las propuestas establecidas en este apartado, se deberá considerar la partida presupuestal requerida.

El presente informe fue elaborado y aprobado unánimemente por: José Luis Peña Colín, del Instituto Nacional de las Mujeres; Claudia Isela Alvarado Covarrubias de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres Maribel Becerril Velázquez, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Teresa Incháustegui Romero, Directora General del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México; Aleida Hernández Cervantes, representante de la Universidad Nacional Autónoma de México; Carlos Javier Echarri Cánovas, representante de El Colegio de México, e Iris Rocío Santillán Ramírez y Marta Walkyria Torres Falcón, ambas representantes de la Universidad Autónoma Metropolitana.