

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA. AGENDA PENDIENTE Y PROPUESTAS



Nashieli RAMÍREZ HERNÁNDEZ*

SUMARIO: Introducción; I. Violencia de género en los procesos de procuración de justicia; II. Los estándares nacionales e internacionales; Consideraciones finales; Fuentes consultadas.

Resumen

La violencia estructural en contra de niñas y mujeres que aqueja a nuestra sociedad, se reproduce en diversos ámbitos, uno con particular relevancia es el de la procuración de justicia. La violencia institucional que enfrentan las mujeres que buscan justicia al denunciar los delitos de los que son víctimas, genera y reproduce un círculo de violencia e impunidad. Aunque son diversos los avances que se han logrado para atender esta grave situación, existe un conjunto de violaciones a derechos generados por diversos patrones de actuación por parte de las autoridades responsables de procurar justicia. Aún es amplia y complicada la agenda pendiente para avanzar hacia una sociedad en la que las mujeres vivan libres de violencia y que, cuando sean víctimas de ella, accedan a la justicia.

* Especialidad en *Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Diplomado en *Planeación* por la UNAM; Diplomado en *Gobierno Local, Seguridad y Justicia*, por la Escuela de Estudios Superiores de Policía de Colombia. Fue Coordinadora General de Ririki Intervención Social e Integrante del Grupo de Expertos en Primera Infancia de la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), así como miembro del Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Actualmente, es Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Abstract

The structural violence against girls and women that afflicts our society, is reproduced in various spheres, one with particular relevance is in the administration of justice. The institutional violence faced by women who seek justice when reporting the crimes of which they are victims, generates and reproduces a cycle of violence and impunity. Although, there are various advances that have been made to address this serious situation, there is a series of violations of rights generated by different performance patterns from the authorities responsible for justice seeking. The pending agenda to move towards a society in which women live free of violence and that, when they are victims of such, have access to justice is still wide and complicated.

Palabras Claves

Procuración de justicia; derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; patrones de actuación; derechos humanos.

Introducción

La violencia estructural que afecta a niñas y mujeres es una realidad que aqueja a nuestra sociedad, que debe ser deconstruida y contrarrestada. La exacerbación de los diferentes tipos y modalidades de agresiones que ocurren en el país en estos últimos años, ha llevado a que colectivos feministas y personas defensoras de derechos humanos se movilicen para denunciarla con lemas como “Ni una menos”, y exijan la garantía del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) no ha

sido omisa en este esfuerzo por hacer frente a las diversas problemáticas que vulneran los derechos de las mujeres. Como organismo especializado encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos en la Ciudad de México¹, viene desarrollando una diversidad de acciones encaminadas a promover y proteger que las mujeres puedan desarrollarse en un contexto de igualdad y libre de violencia. Es decir, que gocen plenamente de su derecho a vivir libres de violencia reconocido a nivel internacional, nacional y local, y frente al cual el Estado mexicano, y en particular las autoridades de esta ciudad, están obligadas a establecer las medidas necesarias, oportunas y pertinentes para garantizar su plena realización.

El derecho humano a una vida libre de violencia de las mujeres y niñas reconoce una situación histórica de discriminación como un impedimento para el ejercicio de otros derechos humanos. Esta situación fáctica-jurídica la ilustra el principio de interdependencia de los derechos humanos por el cual entendemos que entre los derechos existen relaciones recíprocas que, en caso de verse interrumpidas puede impactar en el ejercicio de otros derechos².

Ejemplo de esto es el caso de la falta de garantía del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres puede

¹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, última reforma publicada el 31 de agosto de 2020, **Artículo 48**.

² SERRANO, Sandra y VÁSQUEZ, Daniel, *Los derechos en Acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO México 2013, pp. 34-42.

llegar a impedir el ejercicio del derecho a la educación, a la vida, a la salud, etc. De igual manera, la violación al derecho de acceso a la justicia puede tener impactos potenciales en el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia, a la igualdad y no discriminación, entre otros.

Al respecto, esta Institución en su actuar cotidiano recibe quejas de mujeres que han sido violentadas, las orienta e investiga los casos que se relacionan con el actuar administrativo de las autoridades locales. Asimismo, cuenta con la Línea Amiga, un servicio telefónico implementado durante el confinamiento por la emergencia sanitaria de COVID-19, para dar atención, contención y acompañamiento a mujeres en casos de violencia familiar y de pareja. Tan solo del 14 de mayo al 4 de diciembre de 2019 atendió a 228 usuarias.

La Comisión también ha jugado un papel activo al documentar a través de las Recomendaciones la violencia de género que las afecta directa y desproporcionadamente, y de analizar los contextos específicos de violencias para generar propuestas de atención y prevención a través de la documentación en informes temáticos sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en la Ciudad de México.

A pesar de que se identifican importantes esfuerzos de las autoridades capitalinas encaminadas a terminar con la violencia en contra de que las mujeres, aún hay un largo camino por recorrer para lograrlo. Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) reportan 240,798 llamadas de emergencia al número único 911 relacionadas con incidentes de violencia contra las mujeres, registradas

de enero a noviembre de 2020. De acuerdo a estas cifras, la Ciudad de México es la tercera entidad que más llamadas relacionadas con incidentes de violencia contra las mujeres registra de enero a noviembre de 2020 con un total 36, 719³.

«La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) no ha sido omisa en este esfuerzo por hacer frente a las diversas problemáticas que vulneran los derechos de las mujeres. Como organismo especializado encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos en la Ciudad de México, viene desarrollando una diversidad de acciones encaminadas a promover y proteger que las mujeres puedan desarrollarse en un contexto de igualdad y libre de violencia».

³ SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1, Información con corte al 30 de noviembre de 2020*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México 2020, pp. 74-85 y 94.

Las autoridades no solo tienen obligación de velar porque el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se vuelva una realidad, sino que deben establecer las medidas necesarias para que las mujeres que enfrentan algún tipo de agresión que afecte su bienestar, vida e integridad, tengan la posibilidad de acceder a la justicia, tal como lo establece la Constitución local que señala:

Toda persona tiene derecho a acceder a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional, en los términos que establezca la ley⁴.

En conjunto con lo establecido a través de criterio jurisprudencial sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial núm. 1a./J. 22/2016 (10a.) sobre los elementos para juzgar con Perspectiva de Género la garantía a este derecho se fundamenta en la articulación de las condiciones de igualdad al visibilizar la violencia y discriminación contra las mujeres en los momentos de la interposición de la denuncia así como, en las diferentes etapas del procedimiento judicial⁵.

⁴ *Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, última reforma publicada el 31 de agosto de 2020, **Artículo 6H**.

⁵ Tesis Jurisprudencial No. 1a./J. 22/2016 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de abril de 2016, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2011430, bajo el rubro: «ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO».

El marco normativo de los derechos humanos establece que las autoridades están obligadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los actos que atenten contra los derechos de las mujeres. Aunado a esto, las mujeres víctimas de violencia de género deben contar con la posibilidad de acceder a recursos judiciales efectivos que les permitan una reparación, y que además en caso de sufrir actos revictimizantes por parte de las autoridades policiales, ministeriales y judiciales se lleve a cabo una investigación y adecuada protección a lo largo del procedimiento de investigación y de ser el caso, durante su judicialización.

A pesar de que en la Ciudad de México se cuenta con un andamiaje normativo e institucional amplio de procuración de justicia para las mujeres, persisten una serie de barreras en el acceso efectivo a la justicia. Por ejemplo, es un síntoma estructural que cuando muchas mujeres denuncian, se enfrenten a una nueva violencia de género, ahora en la modalidad institucional por parte de las autoridades encargadas de garantizar el acceso a la justicia. Esta modalidad de violencia puede realizarse ya sea por acción u omisión en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Estos hechos responden a la falta de aplicación de la perspectiva de género en la atención e investigación de los casos de mujeres y de violencia de género. Dicha situación contribuye a la reproducción continua de un contexto de impunidad, a través del cual se impide que las mujeres agraviadas puedan ejercer sus derechos humanos, por lo que las autoridades de la Ciudad no están cumpliendo con sus obligaciones de en un

primer momento proteger, y en un segundo garantizar los derechos de las víctimas.

«El marco normativo de los derechos humanos establece que las autoridades están obligadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los actos que atenten contra los derechos de las mujeres. Aunado a esto, las mujeres víctimas de violencia de género deben contar con la posibilidad de acceder a recursos judiciales efectivos que les permitan una reparación, y que además en caso de sufrir actos revictimizantes por parte de las autoridades policiales, ministeriales y judiciales se lleve a cabo una investigación y adecuada protección a lo largo del procedimiento de investigación y de ser el caso, durante su judicialización».

Por lo anterior, es de gran importancia que la procuración de justicia funcione adecuadamente, aplique la perspectiva de género en estos casos y sea eficaz. Para avanzar en este sentido, desde la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México hemos investigado e identificado diversos problemas en el proceso de procuración de justicia que obstaculizan e impiden el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Es así que este artículo presenta los principales avances y retos identificados en la materia.

I. Violencia de género en los procesos de procuración de justicia

Las faltas del acceso a la justicia que las mujeres enfrentan en México es un hecho preocupante que ha sido analizado y debatido desde hace varios años. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) al evaluar el noveno informe periódico presentado por México en julio de 2018, observó la existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas que dificultan el acceso a la justicia de las mujeres.

Al respecto, el Comité CEDAW recomendó al Estado mexicano: 1) Capacitar de forma sistemática y obligatoria a: juezas, jueces, fiscales, defensoras, defensores, abogadas, abogados, agentes de la policía y demás funcionarias y funcionarios de los ámbitos federal, estatal y local, para acabar con el trato discriminatorio hacia mujeres y niñas; 2) Asegurar el acceso a recursos efectivos y oportunos para que las y los responsables de esos actos se investiguen eficazmente, sean enjuiciados y castigados como corresponde; 3)

Adoptar medidas eficaces y aplicar el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los sistemas judiciales federales y estatales; 4) Vigilar que la información sobre recursos legales esté disponible para las mujeres víctimas de violencia de género o de cualquier forma de discriminación; y 5) Alentar a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia —incluida la doméstica—⁶.

En el ámbito local, el panorama no es distinto, organizaciones sociales defensoras de derechos humanos han alertado sobre el actuar reiterado de las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia en la Ciudad de México, que obstruyen o condicionan el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia⁷. Esta situación fue una de las dos principales razones por las que un colectivo de defensa de derechos humanos solicitó la declaratoria de Alerta de Violencia de Género para la ciudad⁸.

⁶ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, México 2018.

⁷ LÓPEZ SANTIAGO, Diana y GONZÁLEZ LUJÁN, Selene «De mujeres para mujeres: por una vida sin violencia», *Animal Político*, 7 de marzo de 2019, disponible en: [<https://www.animalpolitico.com/la-dignidad-en-nuestras-manos/de-mujeres-para-mujeres-por-una-vida-libre-de-violencia/>], consultada en: 2021-01-24.

⁸ NAVARRETE, Shelma, «Organizaciones civiles critican la falta de alerta de género en la CDMX», *Expansión política*, 10 de junio de 2019, disponible en: [<https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/06/10/organizacionesciviles-critican-la-falta-de-alerta-de-genero-en-la-cdmx>], consultada en: 2021-01-24.

«Las faltas del acceso a la justicia que las mujeres enfrentan en México es un hecho preocupante que ha sido analizado y debatido desde hace varios años. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) al evaluar el noveno informe periódico presentado por México en julio de 2018, observó la existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas que dificultan el acceso a la justicia de las mujeres».

Asimismo, gracias a la exigencia de derechos y de movilizaciones, se ha logrado realizar algunas modificaciones legales⁹ para fortalecer la coordinación institucional y la investigación de los delitos, así como el aumento de penas para varias conductas delictivas en contra de mujeres. Aunque estos avances pueden coadyuvar a eliminar las condiciones estructurales que perpetúan la violencia contra las mujeres, no son suficientes y deben estar acompañadas de un conjunto más amplio de medidas y acciones dirigidas a garantizar que las mujeres no sean revictimizadas cuando acuden a denunciar hechos violentos en su contra.

⁹ Por ejemplo: el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal; el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México del 25 de noviembre de 2019; el Decreto por el que se expide la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México, se adiciona un artículo 78 bis a la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se reforma el artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en Materia de Registro de Identificación Biométrica del 24 de diciembre de 2019; el Decreto por el que se reforman los artículos 130 y 131 del Código Penal para el Distrito Federal, se deroga el artículo 136 del Código Penal para el Distrito Federal, del 8 de enero de 2020; el Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, del 22 de enero de 2020; y el Decreto por el que se reforman los artículos 160 y 162 del Código Penal para el Distrito Federal, del 6 de febrero de 2020.

Tan solo en 2019 la CDHCM emitió ocho recomendaciones en donde se documentaron casos de mujeres violentadas y revictimizadas durante el proceso de procuración de justicia, cuya responsabilidad fue atribuida a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCM, hoy Fiscalía).

«... gracias a la exigencia de derechos y de movilizaciones, se ha logrado realizar algunas modificaciones legales para fortalecer la coordinación institucional y la investigación de los delitos, así como el aumento de penas para varias conductas delictivas en contra de mujeres...».

Recomendaciones emitidas por la CDHDC en 2019, en donde se documentó violencia institución en contra de mujeres que denunciaron violencia.

Recomendación	Descripción
17/2019 Actos de tortura y malos tratos en contra de personas adolescentes y jóvenes.	Entre las personas adolescentes víctimas, dos son mujeres que iniciaron una carpeta de investigación en contra de los policías de investigación. Se hizo un llamado para que el deber de investigar se tome con la seriedad para eliminar los prejuicios que afectan a las mujeres que denuncian y que la negligencia no lleve a que la investigación de los hechos sea infructuosa.
16/2019 Uso de tortura psicológica como herramienta de investigación.	Se documentó el uso de tortura psicológica por parte de policías adscritos a la PGJCM, como método recurrente en la conducción de las investigaciones. En el caso de seis mujeres víctimas, la Procuraduría omitió orientar las diligencias hacia una indagación específica sobre este tipo de delito y no aplicó perspectiva de género. La integración tardó meses y no se realizaron solicitudes de informe complementario. En uno de los casos se acreditó la no realización de los exámenes psicológicos conforme a la metodología aplicable para la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, y en materia médica no se cumplió con el Protocolo de Estambul.
15/2019 Falta de debida diligencia en la investigación de tortura sexual.	Se señaló la responsabilidad de la PGJCM de investigar los delitos de violencia cometidos en contra de mujeres, en especial de este delito. Advirtió sobre los daños diferenciados que las mujeres sufren cuando son víctimas de tortura sexual en un contexto de detenciones, derivado del miedo potenciado a sufrir una violación; situación que se agrava por el estigma cultural de ser una mujer violentada sexualmente, quedar embarazada, “perder la virginidad”, contraer alguna enfermedad de transmisión sexual u otros prejuicios sociales.
9/2019 Falta de investigación y filtración de información en los casos de posible feminicidio.	La falta de datos estadísticos desagregados, actualizados y confiables no sólo dificulta comparar la información, el seguimiento y la evaluación de ésta, sino también las políticas criminales y de persecución penal de delitos de alto impacto –como el feminicidio–. Se hizo hincapié en que la investigación de la muerte de una mujer en un contexto de violencia debe ser crítica y minuciosa para garantizar su acceso a la justicia y el derecho a la verdad.
8/2019 Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia sexual contra niñas y mujeres.	Se evidenció un patrón de impunidad sistemática en la intervención policial, la actuación ministerial y la integración de las investigaciones, que adolecen de perspectiva de género y de enfoques diferenciados. Las indagatorias parecen concentrarse en diligencias aisladas más que en una teoría del caso y las agresiones parecen verse como episodios fragmentados. En ambas recomendaciones se observó que las mujeres víctimas deben enfrentarse no sólo a los diferentes tipos de violencia y a los impactos psicosociales derivados de ellos, sino también a obstáculos en la búsqueda de acceso a la justicia. La violencia institucional se traduce en una ineficiente integración e intervención en la investigación de casos y en una inadecuada atención a las víctimas, lo que se convierte en nuevos actos de discriminación y revictimización.
7/2019 Falta de debida diligencia y de aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de violencia familiar.	Se identificó la falta de acompañamiento y protección de las instituciones que deberían estar trabajando para prevenir, erradicar y sancionar este tipo de conductas, las obligan a callar para no enfrentar consecuencias sociales.
6/2019 Omisión de respetar el proyecto de vida y acceso a una vida libre de violencia de las mujeres víctimas de acoso y	

hostigamiento sexual en ámbitos laborales y educativos.	Se advirtió que la falta de mecanismos de atención oportuna a los casos de acoso y hostigamiento sexual aumenta los costos de la denuncia para las agraviadas, perpetúa la impunidad y genera condiciones para posibles represalias por parte de los agresores.
5/2019 Violaciones al derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia obstétrica. Tratos inhumanos en contra de una víctima y sobreviviente de violencia obstétrica y de sus familiares.	Documentó casos de violaciones a los derechos reproductivos de las mujeres y a su derecho a vivir una vida libre de violencia obstétrica. Se evidencia que los casos no fueron investigados con seriedad, imparcialidad y eficacia, no se siguieron los estándares de debida diligencia y plazo razonable, ni se investigaron con perspectiva de género.

Fuente: Informe Anual 2019. Volumen II. La atención de los casos de violencia contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia en la Ciudad de México, CDHCM, Ciudad de México 2020.

En la recomendación **17/2019** se documentaron actos de tortura y malos tratos por parte de personal de la PGJCM (hoy Fiscalía) en contra de personas adolescentes y jóvenes, entre ellas dos mujeres. La CDHCM identificó estereotipos y prejuicios de género en el actuar de las personas funcionarias públicas y durante la investigación los casos.

Por su parte, en el instrumento recomendatorio **16/2019** probó el uso de tortura psicológica como herramienta de investigación en la Procuraduría local (hoy Fiscalía), evidenciando que no se llevó a cabo una investigación con perspectiva de género al omitir desahogar las diligencias pertinentes.

En cuanto a la Recomendación **15/2019**, en ella se evidenció la falta de debida diligencia en la investigación de tortura sexual. Entre las fallas que se advirtieron están la falta perspectiva de género en la metodología de investigación cuando se denuncia tortura sexual contra mujeres, así como para tipificar y sancionar adecuadamente este delito.

En el documento recomendatorio **9/2019** sobre la falta de investigación y filtración de información en los casos de posible feminicidio, la Comisión alertó

sobre el escaso número de carpetas de investigación iniciadas por este delito, en comparación con las cifras que ofrece la estadística oficial, lo cual puede ser reflejo de la resistencia para investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, tal como lo dicta la normatividad en la materia.

En las Recomendaciones **8/2019** y **7/2019**, la Comisión evidenció la falta de asistencia e información adecuadas y oportunas en el sistema de procuración y administración de justicia, y en las instancias encargadas de la atención a víctimas. Las cuales revictimizan a las mujeres que han enfrentado violencia de género, lo cual les deja otros daños de carácter psicológicos y/o patrimoniales.

Finalmente, en los instrumentos recomendatorios **6/2019** y **5/2019** también se advirtió sobre la falta de perspectiva de género al investigarse casos de mujeres víctima de acoso y hostigamiento sexual en los ámbitos laborales y educativos, así como de hechos de violencia obstétrica que normalmente suman al ambiente de impunidad.

Por otra parte, en un análisis de 177 quejas recibidas por la CDHCM en 2019, se detectaron acciones y omisiones de la PGJCM violatorias de los derechos

humanos de las mujeres que denunciaron haber sufrido algún tipo de violencia de género y también fueron revictimizadas. De esta revisión, se identificaron ocho tipos de violaciones y un conjunto de

patrones de actuación del personal adscrito a la PGJCM cuando las atendía y realizaba el proceso de investigación de los hechos, los hallazgos se presentan a continuación.

Clasificación de 177 quejas en la CDHCM, por violencia institucional contra mujeres en el proceso de procuración de justicia por parte de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (hoy Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México).

Tipo de violación	Total de quejas	Patrones de conducta identificados
Negativa de investigar diligentemente.	64	Inadecuada calificación de delitos.
		Omisión de realizar diligencias.
		Negación para realizar diligencias.
		Prejuicios.
		No realización de dictámenes y peritajes.
		Falta de avances en la investigación por readscripción de personal responsable.
		Reasignación de denuncias entre instancias internas.
		Omisión de brindar servicios integrales a las víctimas.
		Omisión de asignar asesoría jurídica.
Negativa, restricción u obstaculización de asesoría como víctima de un delito.	62	Omisión de la persona que asesora para brindar información y actuar en favor de las víctimas.
		Negativa a brindar servicio.
		Reasignación de personas que ofrecen asesoría.
		Omisión de ordenar medidas de protección.
Negativa, obstaculización o negligencia en la protección.	60	Medidas inefaces.
		Negación de brindar información por ausencia o falta de personal o carga de trabajo.
Negativa, restricción u obstaculización a informar del procedimiento penal.	34	Desconocimiento de ubicación de carpeta de investigación.
		Muestra de desinterés en investigar los casos.
		Vinculación entre personal ministerial y la persona agresora.
		Minimización de hechos denunciados.
Negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa.	26	Desincentivar la denuncia.
		Incompetencia para ejercer facultades o no tener suficiente personal para llevar el caso.
		Dejar la carga de la prueba a las mujeres víctimas.
		Negación de cumplir con sus funciones y atribuciones.
Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.	21	Dilación en la integración de la carpeta de investigación.
		Abstención y retardo para realizar las investigaciones pertinentes.
Retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa.	21	Abstención para citar al presunto responsable.
		Delegación de responsabilidades ministeriales a víctimas.
Negativa, restricción u obstaculización para hacer comparecer a la persona probable responsable.	12	Abstención para citar al presunto responsable.
		Delegación de responsabilidades ministeriales a víctimas.

Fuente: Informe Anual 2019. Volumen II. La atención de los casos de violencia contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia en la Ciudad de México, CDHCM, Ciudad de México 2020.

La negativa de investigar diligentemente los hechos denunciados es el principal tipo de violación identificado en estas quejas. Por ejemplo, se encontró que personas servidoras públicas de la PGJCM realizan una inadecuada calificación de los delitos denunciados, algunas veces se niegan a incluir hechos, otras solamente registran un solo delito, aunque las mujeres víctimas refirieran más e, incluso, se llegan a rehusar a tomar declaraciones sin justificar tal negativa.

También se detectó que, simplemente, no realizan las diligencias necesarias para la investigación de los casos, hasta se niegan a realizarlas, aunque sean solicitadas y tampoco explican el porqué de estas omisiones. Estas prácticas generan que no haya avances en las carpetas de investigación.

La existencia de prejuicios de género en agravio de las mujeres que guían el actuar de personal ministerial también fue identificada como una excusa tendiente a justificar la no realización de la investigación de forma adecuada, al incurrir en culpar a las propias víctimas por los hechos acontecidos en su contra. Además, se identifica que el personal ministerial no recaba pruebas o señala que las existentes son insuficientes para iniciar la investigación.

Otra práctica que se registra es que personal ministerial no ordena realizar los peritajes ni los dictámenes médicos y psicológicos correspondientes. Cuando estos peritajes se realizan, se detecta que hay personal ministerial que intimida a las mujeres víctimas, no se les brinda un trato digno o no se da la atención debida. Tampoco se brindan servicios integrales a

las víctimas establecidos en la ley¹⁰, como los psicológicos o de terapia que se deben proveer en casos urgentes a víctimas de delitos sexuales.

En algunas ocasiones se argumenta que no se han realizado las diligencias por ajustes laborales, readscripciones del personal responsable de las carpetas de investigación y reasignación de los casos a otra dependencia. Estas situaciones no son informadas, lo cual afecta el seguimiento al verse interrumpido o al alargarse indebidamente la investigación.

«El siguiente tipo de violación identificado en el análisis de las quejas es la negativa, restricción u obstaculización de asesoría a las mujeres víctimas de delito. En éste, se detectaron como patrones de actuación que no se les informa a las mujeres que van a denunciar violencia que tienen derecho a contar con asesoría jurídica durante toda la investigación de la denuncia, presentándose incluso casos en los que se les negó la asignación de una persona que realizará esta función».

¹⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

El siguiente tipo de violación identificado en el análisis de las quejas es la negativa, restricción u obstaculización de asesoría a las mujeres víctimas de delito. En éste, se detectaron como patrones de actuación que no se les informa a las mujeres que van a denunciar violencia que tienen derecho a contar con asesoría jurídica durante toda la investigación de la denuncia, presentándose incluso casos en los que se les negó la asignación de una persona que realizará esta función.

Asimismo, en algunos casos cuando sí accedieron a este servicio, las personas asesoras jurídicas asignadas no les brindaban información a las mujeres víctimas o denunciantes sobre las diligencias que se realizarían, el proceso que se seguiría, los avances de la investigación o sobre los efectos jurídicos de las actuaciones y determinaciones del proceso. También se detectaron situaciones en las que la persona asesora se negó a atender a las víctimas sin justificación y en los que se reasignaban diferentes asesores durante la investigación, lo cual interrumpía el seguimiento al caso.

La negativa, obstaculización o negligencia en la protección de las personas mujeres víctimas de violencia que denunciaron los hechos es el tercer tipo de violación detectado en el análisis de quejas realizada. Los patrones de actuación del personal de la PGJCM encontrados fueron la omisión de dictar medidas de protección para evitar que las mujeres denunciantes fueran nuevamente agredidas y otros más se negaban a emitir más medidas, a pesar de ser necesarias. Además, se denunciaron casos en los que las medidas de protección no fueron

implementadas por errores del personal ministerial en la integración de la investigación.

Respecto a la negativa, restricción u obstaculización a informar del procedimiento penal, esta violación al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia se caracterizó porque cuando las denunciantes iban a pedir informes del avance de la investigación, éste no se les brindaba a pesar de esperar horas para ser atendidas, algunas veces argumentando que no había personal disponible que pudiera atenderlas o que el personal tenía mucha carga de trabajo para brindarles en ese momento la información.

Además, se ubicaron casos en los que se les señaló a las mujeres denunciantes que no se encontraba la carpeta de investigación de su caso y se desconocía su ubicación exacta al haber sido asignada a diferentes dependencias. Más aún, algunas quejas referían el desinterés mostrado por las autoridades ministeriales por su caso, hasta la existencia de vinculación entre ellas y la persona probable responsable, por lo que no se daba la debida atención a la denunciante.

Otro tipo de violación registrado fue la negativa, restricción u obstaculización para iniciar la averiguación previa. En estos casos, el personal ministerial pidió a las mujeres denunciantes presentar pruebas de los hechos ocurridos para iniciar la carpeta de investigación dejando la carga de la prueba a las mujeres víctimas, delegándoles la responsabilidad de hallarlas, lo cual ocasiona que se pierda información y evidencia que podría ser fundamental para el proceso, pero además incurre en un incumplimiento de

la obligación de investigar por parte de la autoridad.

En algunas narraciones de los hechos revisadas, la autoridad ministerial argumenta no tener competencia para abrir la carpeta debido al tema denunciado, pero tampoco brinda orientación certera para que la denuncia se presente o sea canalizada ante la autoridad competente.

En ciertos casos se detectó que se persuade a las mujeres denunciantes a desistir de las denuncias, minimizando los hechos de violencia narrados y tratando de que no inicien la carpeta de investigación o invitándolas a llegar a un acuerdo con la persona presunta responsable, argumentando que, de lo contrario, no se lograrán resultados favorables o que el proceso será muy tardado.

El sexto tipo de violación encontrado en las narraciones de las quejas analizadas fue el de obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable, lo cual generó una dilación injustificada para realizar las diligencias y resolver los casos de violencia contra las mujeres.

El séptimo tipo de violación fue el retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa —ahora carpeta de investigación en el nuevo sistema de justicia penal—, lo cual impide la investigación y determinación de violaciones cometidas en contra de las mujeres víctimas de violencia. Entre los patrones de actuación denunciados está la presencia de irregularidades en la obtención de las pruebas practicadas, alargando el proceso, o cuando ya está integrada la carpeta de investigación no se inicia la siguiente etapa del proceso.

El último tipo de violación detectado fue la negativa, restricción u obstaculización para hacer comparecer a la persona probable responsable. Se encontraron casos que narran como personal del Ministerio Público no cita a comparecencia aunque cuente con los datos necesarios para hacerlo, pide a las mujeres víctimas que les proporcionen la ubicación del agresor para poder contactarlo y de no brindarlo no lo podrá hacer comparecer. También se encontró que cuando la persona agresora fue llamada pero no acude a brindar declaración, no se aplican ninguno de los medios de apremio para que lo haga.

II. Los estándares nacionales e internacionales

Como se ha observado a lo largo del artículo, el contexto estructural de violencia, desigualdad y discriminación que enfrentan las mujeres se reproduce dentro de los sistemas de justicia, por lo que transformar esta realidad se ha posicionado como una de las principales agendas en materia de derechos humanos de las mujeres. Un elemento indispensable para lograr el acceso efectivo a la justicia es la adopción de medidas normativas y estándares que impongan obligaciones y orienten el actuar de las instituciones del Estado para eliminar las barreras, las prácticas, los prejuicios y los estereotipos de género que impiden que las mujeres víctimas de violencia puedan acceder a una justicia sustantiva.

Es así que desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se han adoptado diversos instrumentos que reconocen derechos relacionados con el acceso a la justicia y buscan garantizar

una vida libre de violencia para las mujeres. A través de la firma y ratificación de estos instrumentos, los Estados parte adquieren obligaciones internacionales para llevar a cabo medidas de distinta índole como respetar, proteger y garantizar los derechos contenidos en ellos.

«... el contexto estructural de violencia, desigualdad y discriminación que enfrentan las mujeres se reproduce dentro de los sistemas de justicia, por lo que transformar esta realidad se ha posicionado como una de las principales agendas en materia de derechos humanos de las mujeres. Un elemento indispensable para lograr el acceso efectivo a la justicia es la adopción de medidas normativas y estándares que impongan obligaciones y orienten el actuar de las instituciones del Estado para eliminar las barreras, las prácticas, los prejuicios y los estereotipos de género que impiden que las mujeres víctimas de violencia puedan acceder a una justicia sustantiva».

En ese sentido y en relación con la procuración de justicia desde la Perspectiva de Género, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* dispone que toda persona debe ser amparada contra actos que violen sus derechos humanos¹¹. Estos elementos también se retoman en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y se establece que toda persona debe ser oída con las debidas garantías por un tribunal para la determinación de sus derechos¹². A su vez, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* establece, en su artículo 25, el derecho a recursos sencillos, rápidos y efectivos de protección en contra de actos que violen los derechos humanos, por lo tanto, señala las obligaciones estatales para asegurar que las autoridades competentes decidan sobre los derechos de las personas y agoten las posibilidades correspondientes conforme sus recursos¹³. En síntesis, en primera instancia se debe garantizar la disponibilidad de instituciones y mecanismos formales encargados de la impartición de justicia.

¹¹ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, **Artículo 8**.

¹² *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966, **Artículo. 14.1**.

¹³ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada en San José, Costa Rica, durante la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969, **Artículo 25**.

Respecto a los derechos humanos de las mujeres, la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) es uno de los instrumentos internacionales de mayor alcance en la materia. En su artículo 1º reconoce que la discriminación contra la mujer es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tiene por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁴. Además, se establece que los Estados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a eliminar los obstáculos sociales y culturales, incluidos los prejuicios de género, que obstaculizan el ejercicio de sus derechos¹⁵, incluido el acceso a recursos efectivos de justicia.

En el ámbito regional la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, también conocida como Convención de Belém Do Pará, la cual reconoce que este grupo poblacional deberá contar con recursos que procuren la justicia, por lo que obliga a que los Estados implementen todas las medidas necesarias para condenar, sancionar, erradicar la violencia y otorgar medidas de protección a las víctimas¹⁶. Además, del derecho a un

recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos¹⁷.

Respecto a los obstáculos particulares en materia de impartición de justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido diversos estándares mediante la investigación y resolución de casos de la región. Uno de los casos paradigmáticos en materia de violencia contra las mujeres fue el “*Caso González y otras (Campo algodón) vs. México*”, que versa sobre la responsabilidad del Estado en el feminicidio de tres mujeres en el estado de Chihuahua en la década de 1990. En este caso, la Corte IDH dispuso, entre otras determinaciones, el deber de una conducción eficaz del proceso de justicia conforme a las siguientes directrices:

i) Se deberá remover todos los obstáculos de jure o de facto que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales, y usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos a los del presente caso;

ii) La investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones

¹⁴ *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, el 18 de diciembre de 1979, **Artículo 1**.

¹⁵ *Ibidem*, **Artículos 3 y 5**.

¹⁶ *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, adoptada en Belém Do Pará,

Brasil, el 14 de agosto de 1995, **Artículos 4 y 7, incisos b y f**.

¹⁷ *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, **Artículo 4, inciso g**.

respectivos en la zona; realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta Sentencia; proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género.

iii) Deberá asegurarse que los distintos órganos que participen en el procedimiento de investigación y los procesos judiciales cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar las tareas de manera adecuada, independiente e imparcial, y que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad....¹⁸.

El caso de Campo Algodonero marcó un antes y un después en México y en la región en cuanto a las condiciones de la implementación de la perspectiva de género en las diversas etapas de la impartición de justicia. Es así que en esta sentencia no solo se abordaron los factores que les impiden a las mujeres víctimas de violencia de género poder acceder a recursos efectivos de justicia, sino también se consideraron aquellas afectaciones de las que son parte sus familias, por lo que la protección en estos casos se extiende a las personas

pertenecientes al núcleo familiar a través del derecho a la verdad¹⁹.

«El caso de Campo Algodonero marcó un antes y un después en México y en la región en cuanto a las condiciones de la implementación de la perspectiva de género en las diversas etapas de la impartición de justicia. Es así que en esta sentencia no solo se abordaron los factores que les impiden a las mujeres víctimas de violencia de género poder acceder a recursos efectivos de justicia, sino también se consideraron aquellas afectaciones de las que son parte sus familias, por lo que la protección en estos casos se extiende a las personas pertenecientes al núcleo familiar a través del derecho a la verdad».

¹⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, No. 205, párr. 455.

¹⁹ *Ibidem.*, párr. 454.

Parte del hilo jurisprudencial interamericano desarrollado en los últimos años sobre el derecho al acceso a la justicia es aquél que responde a un entendimiento amplio de lo que implica el ejercicio de este derecho; es decir, su contenido. En palabras de la propia Corte IDH: «el acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de poner en conocimiento de las autoridades los hechos sucedidos. Resulta igualmente necesario que los sistemas de denuncia sean eficaces y deriven en una investigación real y seria, ya que de lo contrario carecerían de utilidad»²⁰.

Dicho criterio es retomado en el caso Campo Algodonero al calificar como inefectivo el acceso a la justicia de Claudia, Esmeralda y Laura, así como de sus familiares, debido a la falta de debida investigación y sanción en la identificación y persecución de los responsables por parte del Estado²¹.

Siguiendo este hilo, la Corte IDH ha reiterado en distintas ocasiones la necesidad de que la investigación penal incluya una perspectiva de género. De la misma manera ha hecho énfasis en que deben de existir personas funcionarias capacitadas en la atención a víctimas de discriminación y violencia de género²². Por

su parte, en los casos de violencia sexual es criterio en Rosendo Cantú y otra vs. México el evitar actos revictimizantes o todos aquellos que revivan la experiencia traumática²³.

En el ámbito nacional y local contamos con un amplio cuerpo jurídico de protección de los derechos de las mujeres y de las víctimas, que es acorde con las diversas disposiciones contenidas en instrumentos internacionales, lo cual se ha logrado a través de la progresiva armonización legislativa y programática. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* contempla entre los derechos de las víctimas los siguientes: a recibir asesoría jurídica, a coadyuvar con el Ministerio Público en las investigaciones, a recibir atención integral, a que se les repare el daño, a que se implementen medidas de protección a su favor, y a impugnar las omisiones del personal ministerial²⁴.

Por su parte, la *Constitución Política de la Ciudad de México*, que es considerada como un texto de vanguardia en materia de derechos, contempla a las

²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2015, Serie C No. 308, párr. 207.

²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 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. 346.

²² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Velásquez Paiz y otros vs.

Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C No. 307, párr. 146.

²³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216, párr. 180, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 362, párr. 241.

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 24 de diciembre de 2020, **Artículo 20, inciso b**.

mujeres como un grupo de atención prioritaria debido a la desigualdad estructural que enfrentan, por lo tanto, las autoridades de la ciudad deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para eliminar los obstáculos que les impiden el ejercicio de sus derechos humanos²⁵.

En ese sentido, la Ley local de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV) tiene como objeto establecer los principios que orienten las políticas desde la perspectiva de género²⁶ y establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres²⁷.

La LAMVLV menciona que las acciones de acceso a la justicia consisten en:

- Implementar medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo.
- Actuar con la debida diligencia para orientar, acompañar y representar a las mujeres víctimas.
- Instrumentar acciones integrales que tiendan a disminuir los efectos de la violencia contra las mujeres y evitar la violencia institucional.²⁸

«... la Constitución Política de la Ciudad de México, que es considerada como un texto de vanguardia en materia de derechos, contempla a las mujeres como un grupo de atención prioritaria debido a la desigualdad estructural que enfrentan, por lo tanto, las autoridades de la ciudad deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para eliminar los obstáculos que les impiden el ejercicio de sus derechos humanos».

²⁵ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017, última reforma publicada en la GOCDMX el 31 de agosto de 2020, **Artículo 11 C**.

²⁶ La perspectiva de género es una visión crítica, explicativa, analítica y alternativa que aborda las relaciones entre los géneros y que permite enfocar y comprender las desigualdades construidas socialmente entre mujeres y hombres y establece acciones gubernamentales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 29 de enero de 2008, última reforma publicada en la GOCDMX el 23 de noviembre de 2020, **Artículo 3, fracción XV**.

²⁷ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, **Artículo 2**.

²⁸ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, **Artículo 55**.

Para cumplir integralmente con dichas acciones, las autoridades deben adoptar en su ejercicio la perspectiva de género, incluidas la Fiscalía General de Justicia, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Tribunal Superior de Justicia, Secretaría de Salud, Alcaldías, entre otras autoridades de la Ciudad de México²⁹.

La aplicación de la perspectiva de género además de representar un enfoque analítico y crítico dirigido a entender las desventajas forjadas socialmente entre mujeres y hombres, es una metodología que delata la discriminación por razones de género en las prácticas institucionales y tratos diferenciados injustificados, ya que esta habilita la desestimación de valoración y actitudes tendientes a estigmatizar, discriminar a las mujeres o aquellas dirigidas a obstruir el ejercicio de sus derechos³⁰.

Como lo ha establecido esta Comisión, la aplicación de la perspectiva de género es una obligación de las autoridades. Es una manera de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de género y además, la falta de aplicación de la misma constituye una violación a los derechos humanos de las mujeres. Tal es el caso

²⁹ Para revisar a detalle las obligaciones particulares véanse **Artículos 58-61** de la *Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México*.

³⁰ Recomendación 08/2020 «Violencia institucional perpetrada en contra de mujeres trabajadoras al servicio del Estado, por razón de maternidad, en detrimento de sus derechos laborales Autoridad» de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México 2020, disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/Recomendacion_8_2020.pdf, consultada en 2021-01-20.

que los hechos de violencia institucional y revictimización de las mujeres se pueden prevenir con la aplicación de esta.

Finalmente, una de las herramientas más importantes con las que cuentan en la actualidad las autoridades relacionadas con la impartición de justicia es el Protocolo para juzgar con perspectiva de género, cuya elaboración fue contemplada como parte de la reparación del daño en distintos casos en los que la Corte IDH determinó al Estado mexicano como responsable de la violación a derechos humanos de las mujeres en relación al acceso a la justicia.

El Protocolo para juzgar con perspectiva de género, publicado en 2013 y actualizado en 2020, funge como herramienta a la disposición de las personas operadoras judiciales, que tiene como objetivo final «acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales, actitudes y comportamientos individuales, sociales e institucionales que discriminan a las personas por su género y permiten perpetuar el orden social de género persistente, el cual replica de distintas maneras la desigualdad y discriminación que padecen en mayor grado las mujeres, niñas y personas de la diversidad sexual»³¹. Este Protocolo fortalece y complementa el actuar de las personas juzgadoras a la luz del desarrollo

³¹ *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, noviembre de 2020, p. XVII, México 2020, disponible en <http://scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20género%20%28191120%29.pdf>, consultada en: 2021-01-13.

jurisprudencial en materia de género, pero a su vez es instrumento indispensable también para todas las personas servidoras públicas que desempeñan funciones en relación con los derechos de las mujeres.

«... en la actualidad persisten las barreras que les impiden a las mujeres un acceso efectivo a la justicia. Es por ello que el andamiaje jurídico en esta materia debe considerarse como la base para la transformación de esta realidad, en la que el actuar de las personas servidoras públicas en instituciones de procuración e impartición de justicia debe realizarse desde la perspectiva de género y con un enfoque diferenciado que considere las condiciones desiguales en las que las mujeres se encuentran».

Este breve recorrido por distintos instrumentos internacionales y por la legislación nacional y local, permiten dar cuenta del gran avance normativo. Es así como contamos con fundamentos jurídicos que garantizan a las mujeres el acceso formal a instituciones de justicia, otorgan protección cuando son víctimas de violencia, se proporciona asesoría jurídica, médica y psicoemocional. Sin embargo, en la actualidad persisten las barreras que les impiden a las mujeres un acceso efectivo a la justicia. Es por ello que el andamiaje jurídico en esta materia debe considerarse como la base para la transformación de esta realidad, en la que el actuar de las personas servidoras públicas en instituciones de procuración e impartición de justicia debe realizarse desde la perspectiva de género y con un enfoque diferenciado que considere las condiciones desiguales en las que las mujeres se encuentran.

III. Avances y retos de la perspectiva de género en la procuración de justicia

En este punto es necesario reconocer los avances en la implementación de la perspectiva de género, pero también destacar los retos que representa tan importante tarea en la búsqueda por garantizar a las mujeres el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Lo anterior toma mayor sentido cuando consideramos las diversas etapas del proceso de administración de justicia y las problemáticas particulares que enfrentan las mujeres en cada una de ellas.

El hecho de que en el texto constitucional de la Ciudad de México se considere a las mujeres como un grupo de atención prioritaria refuerza formalmente las obligaciones de los organismos

procuradores de justicia, incluida la de garantizar los distintos derechos de las víctimas antes, durante y después de las investigaciones de los hechos. Por lo tanto, tal obligación se encuentra reforzada al tratarse de delitos vinculados a algún tipo de violencia de género. Considerando este fundamental avance, el principal reto consiste en avanzar a la eliminación de la violencia institucional dentro del sistema de justicia, debido a que, como se ha documentado por la CDHCM y por organizaciones civiles, las mujeres se enfrentan a una revictimización cuando acuden a estas instancias.

En cuanto a la atención inicial que reciben las mujeres ante un hecho de violencia, se ha avanzado en la disponibilidad y accesibilidad de instancias, por ejemplo, los Módulos de Atención Oportuna (MAO) en las Coordinaciones Territoriales de la Ciudad de México brindan servicios de orientación, asesoría jurídica y primeros auxilios psicológicos, además de canalizar los casos a las áreas correspondientes. La información que se proporcione en esta etapa es fundamental, ya que las víctimas, según sea el caso, determinarán continuar con el proceso por la vía judicial o considerar otros medios alternativos. Los retos en esta etapa son garantizar la suficiencia de personal y su capacitación en materia de derechos humanos, género y soporte emocional. La falta de estos elementos puede generar que las víctimas desistan del proceso y que los actos de violencia continúen reproduciéndose.

Por otra parte, la adopción de medidas de protección es uno de los principales avances para salvaguardar de la integridad física, psíquica y patrimonial de las mujeres entre las que destacan que

el agresor tiene prohibido acercarse o comunicarse con la víctima, realizar conductas de intimidación y se les obliga a desocupar el domicilio, independientemente de la acreditación de propiedad³². Otra de las medidas consiste en canalizar a las víctimas directas e indirectas, como sus hijas e hijos, para alojamiento temporal en espacios seguros tales como casas de emergencia, refugios y albergues, para cumplir con ello se debe poner especial atención en garantizar la suficiencia presupuestal para el funcionamiento de estos de estos espacios y la calidad de los mismos.

«Algunos actos de violencia contra las mujeres incrementan su intensidad de manera paulatina, por lo que resulta necesaria la intervención del primer respondiente, particularmente personal de seguridad ciudadana, que desempeña un papel trascendental relacionado con la atención de las víctimas y el desarrollo de la indagación, debido a que una eventual actuación inadecuada tiene como consecuencias que haya filtración de información, se contamine el lugar del hecho o hallazgo, se pierdan evidencias y finalmente se perjudique la investigación, en muchos casos de manera irremediable».

³² Véase **Artículo 63** de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Algunos actos de violencia contra las mujeres incrementan su intensidad de manera paulatina, por lo que resulta necesaria la intervención del primer respondiente, particularmente personal de seguridad ciudadana, que desempeña un papel trascendental relacionado con la atención de las víctimas y el desarrollo de la indagación, debido a que una eventual actuación inadecuada tiene como consecuencias que haya filtración de información, se contamine el lugar del hecho o hallazgo, se pierdan evidencias y finalmente se perjudique la investigación, en muchos casos de manera irremediable. Es por ello que su actuar debe estar orientado a cumplir a cabalidad con la normatividad, particularmente ante posibles delitos de feminicidio o de carácter sexual.

En la etapa formal de investigación, los principales retos se manifiestan en garantizar la debida diligencia en donde las autoridades encargadas de conducir la investigación y establecer las posibles líneas de investigación deben realizar estas tareas desde una perspectiva de género eliminando los sesgos que puedan afectar el derecho de acceso a la justicia de las mujeres, además de promover la participación de las víctimas y sus familiares. Es indispensable que las autoridades eviten la dilación de las investigaciones y el no proporcionar información sobre el curso de estas a las víctimas y sus familiares, situaciones que generan incertidumbre y la percepción de desprotección.

Finalmente, los protocolos que orientan la actuación de las autoridades en los casos que involucran violencia contra las mujeres son una herramienta necesaria para garantizar los derechos de

las víctimas y para evitar posibles actos que obstaculicen el acceso a la justicia. En la actualidad se cuenta con protocolos específicos en casos de investigación de feminicidio, violencia sexual, para la atención a víctimas, mujeres y niñas no localizadas o desaparecidas, para el otorgamiento y ejecución de medidas de protección, entre otros, los cuales establecen obligaciones a todos los órganos encargados de la justicia. Sin embargo, los resultados indican que su aplicación material dista de ser una realidad, es por ello que el reto está en reforzar las acciones de capacitación y realizar evaluaciones en el marco de su aplicación.

Todas las actuaciones mencionadas comprenden la aplicación de la perspectiva de género, además representan obligaciones legales de carácter local e internacional.

En síntesis, los principales retos que comprenden las distintas etapas en el acceso a la justicia se relacionan con los siguientes puntos:

- Contar con suficiencia personal que brinde orientación y asesoría jurídica en casos de violencia de género.
- Crear un mecanismo para verificar que a todas las mujeres que acuden a iniciar una denuncia se les asigne una asesora o un asesor jurídico, ya sea particular o de oficio.
- Capacitar al personal de las distintas dependencias en materia de derechos humanos, perspectiva de género y enfoque diferencial a grupos de atención prioritaria en colaboración con otras dependencias y con personas académicas especialistas y de sociedad civil.

- Fortalecer el mecanismo de supervisión con el cual se verifique que, durante el tiempo de integración de la carpeta de investigación, se agoten todas las diligencias de manera oportuna, con el fin de hacer que comparezca la persona presunta responsable.
- Contar con sistemas digitales o impresos sencillos, mediante los cuales las mujeres víctimas puedan consultar de forma directa el estado del procedimiento penal, sin necesidad de esperar a que el personal ministerial informe sobre los avances o el estado en el que se encuentra el procedimiento.
- Generar responsabilidad administrativa o penal en caso de que alguna persona servidora pública incumpla con las obligaciones por acción u omisión.

Consideraciones finales

A lo largo de este documento se presentó una serie de patrones de actuación del personal responsable de la etapa de procuración de justicia en la Ciudad de México, que tiene como consecuencia la falta de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia que denuncian estos delitos.

Muchas de estas violaciones son fallas del sistema de justicia que persisten a través de los años, y que requieren cambios de fondo y no solo de forma para afrontarlos a nivel estructural que se lograrán de forma progresiva pero también con algunas que se pueden realizar de forma inmediata, que se pueden lograr con el cumplimiento irrestricto de la ley y el cumplimiento de sus obligaciones.

Una de las agendas pendientes para eliminar las barreras que se traducen en la

negación y obstaculización de servicios de justicia para las mujeres, se relaciona con superar los prejuicios, estereotipos y estigmas de género presentes en los sistemas de justicia. Solo así se transitará a una sociedad basada en el respeto, igualdad y equidad para las mujeres. Es así que la transversalización de la perspectiva de género en el actuar de la Fiscalía de General de Justicia de la Ciudad de México se hace imprescindible para lograrlo, para romper el círculo de violencia e impunidad existente, que desincentiva la denuncia y perpetúa la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, de la cual deriva la violencia contra las mujeres. También un mensaje claro de no tolerancia a los actos que vulneren los derechos humanos de las mujeres es esencial, junto con un conjunto de medidas preventivas.

A un año de la implementación del nuevo modelo institucional de procuración de justicia que llevó a la transición de la Procuraduría hacia una Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, se requiere una evaluación del proceso a la luz de los criterios aquí esbozados y del marco normativo de los derechos humanos y la categoría de género.

Lograr que se investigue de forma debida y diligente los casos de violencias de género, que se aplique la perspectiva de género y los protocolos vigentes, que se obtenga justicia y se busque la restitución de sus derechos humanos son piezas clave para que las mujeres y niñas puedan efectivamente vivir una vida libre de todo tipo de violencia de género y para romper el círculo de impunidad y violencia.

Fuentes consultadas

Bibliografía

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, México 2018.

LÓPEZ SANTIAGO, Diana y GONZÁLEZ LUJÁN, Selene «De mujeres para mujeres: por una vida sin violencia», *Animal Político*, 7 de marzo de 2019, disponible en: [<https://n9.cl/a23q>], consultada en: 2021-01-24.

NAVARRETE, Shelmá, «Organizaciones civiles critican la falta de alerta de género en la CDMX», *Expansión política*, 10 de junio de 2019, disponible en: [<https://n9.cl/q1txb>], consultada en: 2021-01-24.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1, Información con corte al 30 de noviembre de 2020*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México 2020.

SERRANO, Sandra y VÁSQUEZ, Daniel, *Los derechos en Acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO México 2013.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis Jurisprudencial No. 1a./J. 22/2016 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de abril de 2016, del SJF

y su Gaceta, el número de registro 2011430, bajo el rubro: «ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO».

Constitución Política de la Ciudad de México.

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

Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sentencias

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 362.

_____, Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2015, Serie C No. 308.

_____, Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones

Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C No. 307.

Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216.

Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, No. 205.

Documentos institucionales

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, «La atención de los casos de violencia contra las mujeres en el proceso de procuración de justicia en la Ciudad de México», *Informe Anual 2019. Volumen II*, Ciudad de México 2020, disponible en: [\[https://n9.cl/ciy6\]](https://n9.cl/ciy6), consultada en: 2021-01-28.

Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México, Ciudad de México 2019, disponible en: [\[https://n9.cl/n0qrc\]](https://n9.cl/n0qrc), consultada en: 2021-01-28.

Recomendación 08/2020 «Violencia institucional perpetrada en contra de mujeres trabajadoras al servicio del Estado, por razón de maternidad, en detrimento de sus derechos laborales Autoridad» de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México 2020, disponible

en [\[https://n9.cl/34zov\]](https://n9.cl/34zov), consultada en 2021-01-20.

Otros

Protocolo para juzgar con perspectiva de género, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, noviembre de 2020, p. XVII, México 2020, disponible en [\[https://n9.cl/rqynj\]](https://n9.cl/rqynj), consultada en: 2021-01-20.