

Evaluación de diseño de la Declaratoria de Alerta por Violencia Contra las Mujeres 2019 (DAVM-2019)

Araceli Damián González

Presidenta del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México

Francisco Pamplona Rangel
Miguel Calderón Chelius
Myriam Cardozo Brum
Teresa Shamah Levy

Consejeras y Consejeros del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México

•

Araceli Damián González María Jesús Pérez García

Responsables de la evaluación

Patricia Nicolás Flores

María José Infanzón Valdivieso

María Soledad Rodríguez Moreno

Berenice Silva Estrada

Equipo de trabajo

Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
Ciudad de México, mayo de 2021



ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	_4
2. EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL MECANISMO DE LA ALERTA	
2.1 Violencia de género y violencia contra las mujeres	_7
2.1.1 Marco conceptual de la violencia contra las mujeres por razones de género	
2.1.3 Aproximación al estado que guarda la violencia contra las mujeres	29 49
	57
2.3 La Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres	62
2.3.2 Antecedentes de la DAVM-20190 2.3.3 Segunda solicitud federal de declaratoria de "AVGM	62 66 81
3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE L DAVM-2019	_A 82
3.1 Objeto, objetivos y preguntas de la evaluación	82
3.2 Fuentes de información e informantes	
3.3 Técnicas de recopilación de información y ejes generales de indagación	86
4. EVALUACIÓN DE LA CONGRUENCIA EXTERNA DE LA DAVM-20198 Principios y conceptos clave del marco jurídico8	
Objetivo y medidas de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres 9	
Procedimiento para emitir la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres _	
5. EVALUACIÓN DE LA CONGRUENCIA INTERNA DE LAS ACCIONES DE L DAVM-20191	_A 101
5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019	02
A1. Presentar la iniciativa de ley para la Creación	02
A2. Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital, así como iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la pesecución de delitos sexuales	la
A2.1 Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciati de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital	

A2.2 Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de tiva de Ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para secución de delitos sexuales_	a la per-
A3. Fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Viole Género	
A4. Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obde certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atermujeres víctimas de violencia	nción de
A5. Incrementar el número de senderos seguros del Programa "Camina Libre, Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las con de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público	diciones
A6. Fortalecer las acciones del Programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en porte público y por plataformas	el trans- 165
A7. Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de para una atención más rápida, cálida y digna	
A8. Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con p tiva de género y de derechos humanos	
A9. Conformación de una auditoría social de procesos en materia de procura justicia	
A10. Creación de la Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Segurio dadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contimujeres	ra de las
A11. Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad resp problema de la violencia hacia las mujeres	ecto del 216
5.2 Evaluación de la congruencia interna de las 11 acciones respecto del objetivo ge la DAVM-2019	neral de 229
Alineación de las acciones de acuerdo con los ejes de las políticas públicas en de violencia contra las mujeres	
Lógica interna de las acciones a partir de su principal componente de intervenc	
Alineación de las acciones con el objetivo de la DAVM-2019	242
Alineación de las acciones con los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres	245
6. CONCLUSIONES GENERALES	250
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN	263
8. ANEXOS	283
8.1 Diagrama de flujo del proceso para emitir una Declaratoria de AVM	283
8.2 Diagrama de flujo del proceso para emitir una Declaratoria de AVGM	284



1. PRESENTACIÓN

El *objetivo general* de esta evaluación es **proporcionar recomendaciones que contribuyan a fortalecer el diseño del mecanismo de Alerta por Violencia contra las Mujeres (AVM) y las acciones que la integran,** instrumentalizado en la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México 2019 (DAVM-2019). Por lo tanto, esta declaratoria —recurso normativo que pone en marcha acciones de emergencia específicas para atender la violencia feminicida en la capital de la República— es el objeto de la evaluación.

Para dar cumplimiento al objetivo general enunciado —relacionado con la evaluación de la coherencia externa e interna en la formulación de la DAVM-2019— son planteados los siguientes objetivos particulares:

- Evaluar la congruencia lógica externa entre la justificación, el diseño y el proceso de la DAVM-2019 a partir de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV, ley local) y su Reglamento.
- Evaluar la lógica interna de las 11 acciones contenidas en la DAMV-2019, de manera individual y en su conjunto.

A partir de estos objetivos han sido formuladas cuatro preguntas, que guían esta evaluación de diseño de la DAMV-2019: 1) ¿en qué medida la DAVM-2019 es emitida según los supuestos de activación del mecanismo de emergencia establecidos en la LAMVLV y su Reglamento?; 2) ¿cuál es el objetivo de cada una de las acciones de la DAVM-2019?; 3) ¿cómo se relaciona el objetivo de cada una de las acciones con el objetivo general de la DAVM-2019?; 4) ¿en qué medida las 11 acciones de emergencia son congruentes, en su conjunto, con el objetivo que la misma declaratoria establece?

Cabe realizar una acotación respecto del número de acciones contenidas en esta evaluación. En su Artículo Segundo, el decreto por el que se emite la DAVM-2019 (publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México [GO-CDMX] el 25 de noviembre de 2019) dispone que el Gobierno de la Ciudad de México adoptará las 11 acciones incluidas en ella, "las cuales serán complementarias a aquéllas emitidas por el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario". Dado que las acciones complementarias habrán de emanar del trabajo de este Grupo —mismo que habrá de ser establecido a partir de la entrada en vigor de este decreto, en congruencia con lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México— esta evaluación de diseño se centra en el conjunto de medidas aprobadas en el decreto publicado el 25 de noviembre de 2019. No obstante lo anterior, es posible afirmar que a la fecha (abril de 2021), el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (a cuyas sesiones mensuales ha tenido oportunidad





de asistir este equipo de trabajo) no ha definido ni aprobado acciones complementarias a las 11 referidas.

Dado el objetivo y las características de este ejercicio evaluativo, se trata de una evaluación externa ex post, llevada a cabo a partir de información de naturaleza cualitativa de diverso origen: ordenamientos federales y locales; documentos de planeación; protocolos de actuación; informes de resultados, y respuestas proporcionadas —mediante entrevistas semi estructuradas o conversaciones telefónicas— por las personas responsables de las acciones en los entes públicos que participan en la DAVM-2019. Es importante resaltar que la evaluación ha sido efectuada en un contexto de Declaratoria de Emergencia Sanitaria en la Ciudad de México (GO-CDMX del 31 de marzo de 2020), por lo que, de acuerdo con las disposiciones establecidas por el Gobierno de la Ciudad para el uso de medios remotos tecnológicos de comunicación como medios oficiales, se recurrió al correo electrónico y a medios telefónicos para turnar las solicitudes de información a los entes públicos y recibir las respuestas. Asimismo, las entrevistas y demás reuniones celebradas con las y los responsables de las acciones tuvieron lugar en diferentes plataformas digitales (Google Meet, Zoom, Jitsi Meet, Cisco Webex), considerando las preferencias de las personas que participaron en ellas. Estas condiciones explican la manera en la que, a lo largo de este texto, se citan los documentos proporcionados por los entes públicos y se hace referencia a las reuniones "virtuales" mantenidas con sus responsables.

Este informe consta de ocho apartados, incluida esta presentación. En el segundo (El problema de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México y el mecanismo de la alerta) se muestran elementos conceptuales sobre la violencia de género y la violencia contra las mujeres; se lleva a cabo un diagnóstico general sobre el problema de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México, a partir de información oficial reciente; y se presentan consideraciones conceptuales y normativas que permiten comprender el origen y funcionamiento del mecanismo de la alerta por violencia contra las mujeres y la declaratoria que de él emana. En el tercer apartado (Estrategia metodológica para la evaluación de diseño de la DAVM-2019) se retoman los objetivos y preguntas de esta evaluación para ahondar en las fuentes de información consideradas y en la lógica del análisis aplicado para dar respuesta a tales objetivos.

El cuarto apartado (Evaluación de la congruencia externa de la DAVM-2019) se centra en los resultados de la evaluación de diseño correspondiente a la congruencia externa de la declaratoria. Es decir, a la evaluación de la consistencia entre la justificación, el diseño y el proceso de la declaratoria en relación con los ordenamientos de donde emana (LAMVLV y su Reglamento), pero no al contenido de tales ordenamientos. Por lo tanto, los contenidos de este apartado permiten dar respuesta



al primer objetivo particular enunciado. En el quinto apartado (Evaluación de la congruencia interna de las acciones de la DAVM-2019) se lleva a cabo la evaluación de diseño de cada una de las 11 acciones, identificando su objetivo para hacer énfasis en la relación entre éste y el objetivo general de la DAVM-2019. De este modo, se atiende el segundo objetivo particular de esta evaluación de diseño. Dada la heterogeneidad en la naturaleza, alcance y antecedentes de estas acciones, pero también en el número de entes públicos que participan en cada una de ellas, la evaluación de la congruencia interna presenta diferencias de extensión y detalle en cada caso. En este apartado se incluyen también los resultados correspondientes a la evaluación de conjunto de las 11 acciones en relación con el objetivo general de la DAVM-2019.

En el sexto apartado (*Conclusiones generales*) se presentan las principales conclusiones derivadas de la evaluación de diseño de la DAVM-2019, mientras que los dos apartados finales corresponden a las referencias bibliográficas y fuentes de información empleadas a lo largo de este ejercicio, y a algunos anexos que, desde nuestro punto de vista, contribuyen a agilizar la lectura del texto y facilitar su comprensión.

2. EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL MECANISMO DE LA ALFRTA

En este apartado se presentan algunas precisiones sobre el objeto de la evaluación (Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres del 25 de noviembre de 2019), las cuales tienen la intención de permitir al lector una comprensión clara del ejercicio evaluativo aquí desarrollado. Para tal propósito se incluyen los apartados 2.2 El mecanismo de Alerta por Violencia contra las Mujeres y 2.3 La Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres del 25 de noviembre de 2019. El primero aborda la naturaleza, el objetivo y la instrumentalización del mecanismo de alerta, mientras que el segundo se centra en la operacionalización de este mecanismo mediante la citada declaratoria, así como el contexto político y social que le dio origen.

Consideramos necesario incluir una primera parte dedicada a las principales perspectivas teóricas y conceptuales sobre el género y la violencia de género contra las mujeres, así como una breve descripción del contexto de inseguridad y violencia públicas que padecen los habitantes de la Ciudad de México, y una aproximación al estado que guarda la violencia contra las mujeres en la capital del país.



2.1 Violencia de género y violencia contra las mujeres

2.1.1 Marco conceptual de la violencia contra las mujeres por razones de género

La violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres es una forma de discriminación que menoscaba y anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Esta violencia se ejerce contra ellas por el hecho de ser mujeres, es decir, por razones de género; además, constituye la expresión más extrema de la desigualdad y la opresión que viven las mujeres. Esta problemática ha estado presente a lo largo de la historia, en todas las sociedades. Sin embargo, se ha hecho visible en el ámbito internacional y nacional hace apenas unas décadas. Es posible afirmar que la violencia contra las mujeres por razones de género es, hoy, un problema central en las agendas; no sólo del movimiento feminista, sino también de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales.

En los últimos años, la violencia contra las mujeres ha sido estudiada y tratada en las leyes y en las políticas públicas a partir de dos enfoques: el de derechos humanos y el de género. De ahí que resulte importante precisar algunos aspectos básicos de estas perspectivas para, posteriormente, centrar la atención en algunas consideraciones contextuales y conceptuales sobre la violencia de género en el marco de la Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres que el Gobierno de la Ciudad de México emitió el 25 de noviembre de 2019.

Enfoque basado en derechos humanos

El enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) es un marco conceptual, normativo y metodológico que plantea principios y criterios que deben incorporarse en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, de las medidas legislativas, administrativas y de otro carácter, con el fin de que el Estado cumpla con sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El EBDH tiene como marco conceptual-normativo los instrumentos internacionales en la materia, principalmente aquéllos que son vinculantes; es decir, que son de cumplimiento obligatorio para los Estados que los han firmado y ratificado.¹

¹ Existen múltiples instrumentos internacionales vinculantes en materia de Derechos Humanos, entre los cuales se encuentran las convenciones internacionales sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones forzadas; sobre los Derechos del Niño y sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También existen disposiciones que, aunque no son vinculante, tienen relevancia jurídica en el orden normativo internacional. Estas disposiciones son incluidas en la categoría de 'derecho flexible', 'pre-derecho' o 'derecho blando o en agraz', término "usualmente empleado por la doctrina para describir principios, reglas, estándares o directrices que carecen de efecto vinculante, aunque no dejan por ello de producir determinados efectos jurídicos" (Toro, 2006: 534). Se trata, en este caso,



Este marco plantea que los derechos humanos son inherentes a todas las personas sin distinción alguna, por lo que se constituyen como un conjunto de prerrogativas cuya base reside en la dignidad humana y abarcan todos los aspectos de la vida (derechos civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales (ACNUDH, 2006). Este enfoque —cuyo objetivo principal es la realización de los derechos humanos de todas las personas— tiene como eje central los principios de igualdad y no discriminación, y pone especial énfasis en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, dado que estos grupos son considerados de atención prioritaria o especial para el pleno ejercicio de sus derechos (Abramovich, 2016: 44).

El EBDH en la gestión pública supone —además de la observancia de los principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos— la incorporación de los principios de participación e inclusión, rendición de cuentas, transparencia y Estado de Derecho (ACNUDH, 2006: 15-17). Aunque los instrumentos internacionales "no dicen mucho acerca del contenido de las políticas públicas", establecen estándares que no sólo inciden en su contenido y orientación, sino también sirven como marco guía para la elaboración, implementación y evaluación de éstas (Abramovich, 2016: 38-44).

El EBDH propone intercambiar la lógica de las políticas públicas, en el sentido de no partir de la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino considerarlas como titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir al Estado acciones para el cumplimiento de sus derechos (Abramovich, 2016: 36 y 40). Esta propuesta sugiere que, en la etapa de formulación del problema a atender por la política pública, sean identificados con claridad los siguientes aspectos: los derechos principalmente implicados en el problema; las personas titulares de derechos y los titulares de deberes (instancias del Estado) que se vinculan con la problemática identificada; y el análisis de las capacidades de cada uno de estos titulares para la exigibilidad de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones, según corresponda. En este sentido, se considera de suma relevancia que las políticas públicas, además de atender el problema identificado, contribuyan al empoderamiento de los titulares de derechos y al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los titulares de obligaciones y deberes (ACNUDH, 2006).

de declaraciones, recomendaciones, conjuntos de principios, directrices y códigos de conducta, entre las cuales cabe destacar la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993). https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

El EBDH reconoce los derechos de las mujeres y las niñas como parte de los derechos humanos, entre los cuales destacan el derecho a vivir libres de todas las formas de discriminación y a la igualdad de género.² En este sentido, y conforme al principio de interdependencia, resulta primordial tener en cuenta que cuando no se garantiza a las mujeres su derecho a vivir una vida libre de violencia, también se vulneran otros bienes jurídicos como la dignidad, la libertad, la autonomía, la no discriminación, la igualdad de género, la seguridad y la protección, e incluso se puede llegar a vulnerar el derecho a la vida.

México ha suscrito más de 100 instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (vinculantes y no vinculantes),³ y en 2011 emprendió una reforma trascendental en la materia, dado que se reformaron 11 Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con el propósito de fortalecer el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales. Asimismo, se establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos, por lo que deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos (Artículo 1 de la CPEUM). En concordancia con la Carta Magna, la recién creada Constitución Política de la Ciudad de México (2017) también se fundamenta en la protección de los derechos humanos e incorpora nuevos derechos.⁴ Así, México y la Ciudad de México asumen y reconocen que los derechos humanos son el eje central de la actividad estatal.

Enfoque de género

El enfoque de género o perspectiva de género (PG) es una propuesta teórica y metodológica que articula diversas teorías, categorías, hipótesis, interpretaciones y conocimientos, y "que permite analizar a las mujeres y a los hombres no como seres dados, eternos e inmutables, sino como su-

⁴ Se incorporan nuevos derechos como son el derecho a la ciudad y a la nueva administración (Jusidman, 2017).



² En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (celebrada en Viena) se reconocieron los derechos de la mujer como derechos humanos y la violencia se instaló "en el corazón de los derechos humanos" (Fríes y Hurtado, 2010: 12). En 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing), además de reafirmar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, se reiteró la obligación de los Estados de garantizar su plena aplicación como parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (ONU, 2003).

³ Los tratados y las declaraciones sobre derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano pueden ser consultados en el siguiente micrositio de la Secretaría de Gobernación: https://www.gob.mx/profedet/documentos/compilacion-de-tratados-internacionales-en-materia-de-derechos-humanos (consultado el 25 de agosto de 2020).

jetos históricos, construidos socialmente, productos del tipo de organización social de género prevaleciente en su sociedad" (Lagarde, 1997: 31). Este enfoque se ha construido a partir de las reflexiones y aportaciones procedentes de múltiples investigaciones que se han realizado desde diversas disciplinas académicas (antropología, historia, sociología, psicología, medicina, economía, ciencia política, etcétera) en el marco de la llamada segunda ola del feminismo, la cual inició en la década de 1960. Las preocupaciones principales que guiaron estos estudios fueron la necesidad de entender —para luego transformar— las desigualdades sociales entre mujeres y hombres, dado que las pensadoras feministas identificaron que, en prácticamente todas las sociedades conocidas, las mujeres viven en condiciones de subordinación.

Este enfoque tiene como categoría puntal el 'género', ⁷ por lo que resulta esencial precisar algunos de sus componentes. En primer lugar, el género es entendido como "la construcción o interpretación cultural de la diferencia sexual". Así, esta categoría expresa la idea de que las identidades, los roles y las conductas que se identifican en cada sociedad como distintivas de los hombres o las mujeres, no derivan de la diferencia biológica o sexual, sino que son el producto de percepciones construidas en forma cultural, a partir de una serie de referentes simbólicos (Serret, 2008: 50). En este sentido, Gayle Rubin construye la categoría denominada 'sistema de sexo/género', la cual se refiere al "conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas" (Lagarde, 1996: 85). Esta distinción entre sexo (biológico) y género (socio-cultural) es una cuestión fundamental en la perspectiva de género.⁸ Otro componente esencial de esta categoría se refiere al género como "un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las

⁵ Para algunas investigadoras, como Teresita de Barbieri, este planteamiento "no ha pasado de prototeorías o a lo más a teorías de alcance medio", pues "faltan aún muchos vacíos sustantivos y metodológicos por llenar" (Barbieri, 1992: 153). De ahí que también se haga referencia a este enfoque como "un paradigma en gestación" (Lagarde, 1997: 11).

⁶ Aunque cabe mencionar que la reflexión feminista y sus aportaciones teóricas tienen una larga historia que comienza a partir del siglo XVII en el marco del movimiento conocido como Ilustración. Asimismo, el pensamiento feminista de la década de 1970 se enriqueció con los estudios que previamente habían realizado personas como Margaret Mead, Simone de Beauvoir, Murdok, Linton, Lévi-Strauss, Money y Stoller, entre muchas otras y otros investigadores (Serret, 2008).

⁷Lo cual explica que las investigaciones realizadas teniendo en cuenta esta categoría analítica sean conocidas como estudios de género, denominación que se extendió principalmente a partir de la década de 1980 (Serret, 2008).

⁸ Teresita de Barbieri sintetiza esta idea en un enunciado: "El género es el sexo socialmente construido" y señala que "los sistemas de sexo/género son el objeto de estudio más amplio para comprender y explicar el par subordinación femenina–dominación masculina" (Barbieri, 1992: 151-152).



diferencias que distinguen los sexos" (Scott, 1996: 289), de tal manera que el género ordena y permea todas las estructuras de la sociedad, y prácticamente todos los aspectos de la vida de las mujeres y de los hombres (afectividad, lenguajes, valores, deseos, sexualidad, concepciones, identidades, subjetividades, bienes materiales y simbólicos, espacios de acción y de realización, etcétera).

Asimismo, un elemento toral de esta categoría se refiere al poder. Al respecto, Joan Scott precisa que "el género es el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder" (Scott, 1996: 290). Por consiguiente, en tanto construcción sociocultural, el género implica una estructura de poder; mediante el género se asignan atributos, roles y mandatos para cada sexo, los cuales (facilitados por un pensamiento binario) clasifican y jerarquizan a las personas, creando con ello un orden social genérico. Esta estructura de poder entre los géneros se refleja en la asignación de espacios (público/privado), en la distribución de recursos (económicos, culturales políticos o de autoridad) y, por supuesto, en la división del trabajo (remunerado y no remunerado). Parafraseando a Martha Lamas, la lógica del género es una lógica de poder, de dominación masculina. De ahí que este enfoque plantee que todas las relaciones sociales están permeadas por un sistema simbólico imaginario de dominación que subordina a las mujeres y, en consecuencia, genera y fortalece la desigualdad entre los géneros, así como la discriminación y la violencia contra el género femenino (Serret, 2008: 52).

Para una correcta aplicación de la perspectiva de género es indispensable tener en cuenta al menos tres aspectos inherentes a este enfoque. El primero de ellos es el carácter relacional de la categoría 'género', dado que ésta se emplea para estudiar la dinámica de las relaciones sociales. Ello hace necesario "considerar tanto los sujetos individuales como la organización social y descubrir la naturaleza de sus interrelaciones" (Scott, 1996: 288), de manera tal que aprender acerca de las mujeres implica también aprender acerca de los hombres, ya que "no se trata de dos cuestiones que se pueden separar" (Lamas, 1996a: 16). El segundo aspecto a destacar se refiere al carácter

⁹ Las orientaciones feministas rechazan las concepciones esencialistas sobre las mujeres y los hombres, dado que consideran que esta dicotomía es, más que una realidad biológica, una realidad simbólica o cultural (Lamas, 1996: 340).

¹⁰ Según Foucault, el poder es el resultante del juego de relaciones sociales dinámicas y no igualitarias. El poder se reproduce a través de un discurso de verdad que se impone mediante el derecho, la educación y la familia, disciplinando los comportamientos individuales en cuanto a la forma de educar que es considerada como normal (Álvarez y Pérez Duarte, 2014: 11).

¹¹En este sentido, Lamas identifica tres principales críticas que se hacen al concepto de género: su uso reduccionista, su capacidad heurística y su fetichización (Lamas: 2018). Para más información sobre la crítica



multidisciplinario de esta perspectiva. En este sentido, se parte de la premisa de que las personas no están definidas sólo por su género, pues participan en otros órdenes sociales y poseen cualidades asignadas por otras condiciones sociales. Por lo tanto, para comprender las relaciones sociales de género es necesario articular este enfoque con otras teorías que estudian y explican —con sus propios modelos conceptuales— otras condiciones y órdenes sociales. El tercer aspecto está relacionado con el enfoque de la interseccionalidad, actualmente en el centro de la teoría política feminista. Este enfoque resalta la importancia y la necesidad de detectar las múltiples discriminaciones que se realizan derivadas de las condiciones étnica, de clase, racial, etaria y orientación sexual, entre muchas otras. Por tal razón, se considera que el enfoque de género no es suficiente para comprender la condición humana, por lo que es necesario relacionar el género con otros sistemas de identificación y jerarquía que producen desigualdades y discriminaciones de distinto tipo (Lamas, 2018: 163).

El movimiento feminista de la década de 1960 se fortaleció gracias a las reflexiones y las aportaciones de los estudios de género, logrando con ello una mayor visibilidad y recepción por parte de las instancias nacionales e internacionales. De hecho, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró 1975 como el Año internacional de la mujer, durante el cual se llevó a cabo la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer. Desde entonces a la fecha, se han realizado cuatro conferencias de este tipo con el propósito de promover la aplicación de medidas dirigidas a lograr la igualdad sustantiva entre los géneros. Asimismo, en el último cuarto del siglo XX, se aprobaron diversas convenciones y declaraciones sobre los asuntos planteados en las agendas feministas (referidos a discriminación, derechos humanos, exclusión, subordinación, desigualdad social y violencia contra las mujeres, entre otros), lo que condujo al fortalecimiento de instrumentos que retoman y promueven la perspectiva de género.

respecto de la ausencia del carácter relacional de la categoría de género en algunas investigaciones se sugiere consultar el trabajo de EVALÚA (2020).

¹² Aunque cabe mencionar que este camino inició antes de esta época, pues en 1947 se creó la Comisión de Condición Jurídica y Social de la Mujer, instancia a partir de la cual se promovió la creación y aprobación de convenciones a favor de los derechos de las mujeres. Ejemplo de ello son las convenciones sobre Igual Remuneración para Mujeres y Hombres por Trabajo Igual (1951); los Derechos Políticos de las Mujeres (1952); la Nacionalidad de las Mujeres Casadas (1957) y el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Casarse y el Registro de Matrimonios (1962). ONU-Mujeres, Un poco de historia, https://www.unwo-men.org/es/csw/brief-history

¹³ Estos instrumentos emplean el bagaje conceptual generado por los estudios de género. Ejemplo de ello es la incorporación de conceptos y categorías, como género, dominación masculina, empoderamiento, violencia simbólica, feminicidio, violencia de género, androcentrismo, transversalidad de género, etcétera.



De manera particular, cabe destacar la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), documentos que han sido pieza fundamental para el impulso de estos temas y el comienzo de un proceso de institucionalidad de género en prácticamente todos los países del mundo, dado que en esta Conferencia los Estados convinieron en que "para promover la realización plena del potencial de la mujer y su adelanto, era fundamental elaborar, aplicar y supervisar en todos los niveles, con la plena participación de la mujer, políticas y programas, inclusive de desarrollo, que se centraran en la cuestión del género" (ONU, 1999: 24).

Ante el surgimiento de este nuevo marco interpretativo denominado perspectiva de género, en 1997 el Sistema de Naciones Unidas adopta la directriz de promover la incorporación de esta perspectiva en todas las políticas y programas de dicho sistema, la cual es definida como:

el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros. (ONU, 1999: 24)

México también ha seguido esta ruta, aunque en ocasiones a un paso lento y no exento de dificultades y obstáculos. En las últimas dos décadas se han aprobado leyes y se han formulado diversos programas gubernamentales con perspectiva de género, de cuyo objetivo principal es garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, se han creado los llamados mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, que son las instancias federales, estatales o municipales cuya encomienda es realizar y fomentar el diseño, la promoción y el monitoreo de la aplicación de

¹⁴Como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH, 2006) y la incorporación de la perspectiva de género como un principio rector de la planeación del desarrollo (Ley de Planeación, Reforma de 2011).

¹⁵De acuerdo con la legislación mexicana, se entiende por igualdad de género la "Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar" (Artículo 5, Fracción 4, de la LGIMH, 2006).



las políticas públicas en favor de los derechos de las mujeres, así como conducir el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas (LGIMH, 2006).¹⁶

En este sentido, resulta fundamental destacar que la Constitución Política de la Ciudad de México ha sido considerada como un instrumento progresista y de avanzada, debido a la inclusión de nuevos derechos y al establecimiento del mandato de incorporar la perspectiva de género y su transversalización en las acciones gubernamentales, legislativas y administrativas, razón por la que todas las instituciones y el personal del servicio público de esta Ciudad deben de regirse por estos principios.¹⁷

Finalmente, cabe anotar que los principales avances que México y la Ciudad de México han tenido en materia de derechos humanos y perspectiva de género se han dado en el ámbito jurídico y en la creación de mecanismos institucionales y órganos de gobierno para su implementación. Sin embargo, los progresos han sido paulatinos en cuanto a la implementación efectiva de estos enfoques en las distintas etapas del ciclo de vida de las políticas públicas. De ahí que el reto actual del Estado mexicano sea profundizar en los cambios necesarios para hacer cumplir el marco jurídico, de manera tal que se garantice el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, se logre la igualdad sustantiva entre los géneros y se respete el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

La violencia contra las mujeres

El maltrato, los golpes, la humillación, la subvaloración, el abuso, la violación sexual, la esclavitud sexual y el homicidio contra las mujeres han existido a lo largo de la historia de la humanidad. Durante mucho tiempo, estos hechos sociales han sido vistos como algo 'normal' o 'natural', dado que las mujeres, como colectivo, han sido consideradas 'naturalmente' inferiores a los hombres; tratadas como seres sin razón, carentes de palabra y cuyas actividades estaban faltas de prestigio, poder y derechos. En cambio, las representaciones simbólicas respecto de los hombres estaban

¹⁶ El concepto de transversalidad se refiere al "proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas" (Artículo 5, Fracción VII, de la LGIMH, 2006).

¹⁷ Al respecto, las investigadoras Martha López y Florinda Riquer señalan que "Es una circunstancia inédita en el país que una de sus entidades cuente con una Constitución que visibilizó a las mujeres y sus derechos humanos" (EVALÚA, 2020: 65).

¹⁸ Para más información sobre la evaluación de los procesos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en México, se recomienda consultar los trabajos de Inchaustegui y Ugalde (2006) y Carmona (2015).



asociadas a la racionalidad y al hacedor de cultura (Serret, 2006: 7-15). Por años, la discriminación, la subordinación y la violencia contra las mujeres fueron legitimadas. En épocas recientes, con la ayuda de algunas investigaciones de las ciencias médicas, se construyó un discurso que tendía a normalizar las conductas violentas de los hombres agresores como resultado de factores psicológicos (deseo sexual incontrolable, instintos primitivos, trastornos) o de sus condiciones socio económicas (pobreza, escasa educación, alcoholismo), contribuyendo a arraigar la idea de que la violencia masculina contra las mujeres era un problema individual y no un problema social.

Hacia la década de 1970 comienza a cuestionarse el determinismo biológico y se ponen en entredicho las interpretaciones teóricas que explican esta violencia únicamente a partir del análisis de las características psico sociales de los individuos. De manera progresiva, estas cuestiones comienzan a ser discutidas en espacios académicos y de organismos internacionales como un problema social, cuyas causas estructurales se identifican con la subordinación de las mujeres, la discriminación y la desigualdad entre los géneros. Durante el decenio de 1980, el interés por estos temas se incrementó en los foros internacionales y regionales, y "empiezan a resonar términos como: violencia contra las mujeres, violencia machista, violencia patriarcal, violencia masculina" (Evalúa, 2020: 19). En algunos países —como sucede en México— se emprenden reformas jurídicas de carácter punitivo vinculadas sobre todo a la violencia sexual y doméstica, mientras que las organizaciones de la sociedad civil se instituyen como las pioneras de la creación de centros de atención y de refugios para mujeres víctimas de violencia.

La década de 1990 representa el inicio de una nueva etapa en materia de violencia contra las mujeres, dado que a nivel internacional se suscitan tres hechos de enorme relevancia: la temática cobra mayor importancia en el medio académico; los organismos de Naciones Unidas ocupan un lugar central en las discusiones y en la promoción de medidas para atender el problema; y se institucionaliza la perspectiva de género. Por otra parte, en México comienzan a conocerse los asesinatos de niñas y mujeres de Ciudad Juárez, situación que por supuesto alarmó a diversos grupos de la sociedad y a organizaciones feministas, pues no sólo se atestiguaba el acelerado incremento de estos crímenes, sino también se develaban nuevas formas de ejercer la violencia contra las mujeres, puesto que, por lo menos, la tercera parte de estas víctimas habían sido cruelmente secuestradas, torturadas o violadas antes de ser asesinadas y de exponer sus cuerpos en el espacio público (lotes baldíos, zonas desérticas, basureros) (Monárrez, 2006: 430). Estos atroces hechos tuvieron varios efectos que impactaron a nivel nacional e internacional. No sólo hubo una mayor visibilidad de la violencia contra las mujeres por razones de género en diversos espacios de discusión pública, sino que aumentaron el interés y el apoyo presupuestario para realizar estudios en torno al tema e inició un proceso de articulación de diversas organizaciones sociales en demanda de justicia para las mujeres.

Como ya se mencionó, en las últimas décadas se han realizado múltiples estudios respecto de la violencia contra las mujeres, cuyas aportaciones teórico-conceptuales han sido consideradas en diversos instrumentos internacionales que actualmente son norma obligatoria de derecho interno. En México también ha habido una producción teórica y conceptual relevante respecto de la violencia de género, que ha sido incorporada en leyes, programas y acciones gubernamentales. Este marco normativo y conceptual es muy amplio y se encuentra en permanente revisión y elaboración. Sin embargo, pese a las diversas explicaciones y enfoques, existen planteamientos coincidentes en la comunidad internacional y nacional que resulta importante mencionar a fin de establecer un marco conceptual básico para el análisis de la violencia contra las mujeres. La mayoría de las definiciones de la violencia contra las mujeres señalan que ésta se refiere a toda acción, conducta u omisión basada en la pertenencia al sexo femenino, que está dirigida contra la mujer porque es mujer; es decir, se realiza por motivos de género. Estos actos que infligen daño y sufrimiento a la mujer pueden ser físicos, psico emocionales o sexuales, y pueden producirse en la vida pública o privada. Esta violencia es considerada como una forma extrema de discriminación y, por consiguiente, representa una violación de los derechos humanos de las mujeres.

Es importante destacar que —si bien la mayoría de estas definiciones incluyen entre los tipos de violencia la psicológica, la física y la sexual— el marco jurídico internacional considera también otras expresiones de violencia relacionadas con lo económico, lo patrimonial, la privación de la libertad, el feminicidio, la tortura, la trata, el infanticidio (de las niñas), la selección prenatal del sexo, el matrimonio precoz y la esterilización forzada, entre muchas otras manifestaciones (ONU, 2006a). Por otro lado, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México menciona de manera explícita los siguientes tipos de violencia contra las mujeres (Artículo 6): psicoemocional, física, patrimonial, económica, sexual, contra los derechos reproductivos, obstétrica, feminicida y simbólica. Esta misma Ley refiere las siguientes modalidades o contextos donde se pueden producir los actos de violencia contra las mujeres (Artículo 7): familiar, en el noviazgo,

¹⁹ Entre los principales instrumentos internacionales vinculados con la violencia contra las mujeres cabe destaca la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en particular las recomendaciones 12, 19 y 35; la Declaración de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres; los Informes de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres; el Estudio a fondo de todas las formas y manifestaciones de la violencia contra la mujer; la Resolución 61/143 para intensificar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará".

²⁰ Ejemplo de ello es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, donde se introducen categorías y conceptos provenientes de los estudios de género como el feminicidio y la violencia feminicida.



laboral, escolar, docente, en la comunidad, institucional, mediática contra las mujeres, política en razón de género y digital (véase RECUADRO 1).

Es común que estos tipos de violencia sean denominados de forma indistinta como violencia de género, violencia contra (hacia) las mujeres o violencia por razón de género contra las mujeres. Sin embargo, es importante tener en cuenta que actualmente existe un debate en torno a estas denominaciones —pues se considera que no se trata solamente de una cuestión semántica— por lo que resulta necesario señalar algunos aspectos relevantes de esta discusión. Una de las posturas sostiene que la expresión violencia de género oculta la problemática social y al sujeto mujeres, dado que no especifica en contra de quién se ejerce la violencia y, por consiguiente, se encubre el hecho de que sean ellas las que sufren más violencia por parte de los hombres, precisamente por su condición de género. Desde esta misma perspectiva se plantea que el término violencia de género "es más amplio y no sólo incluye a las mujeres, sino a hombres y a personas con identidades y expresiones de género diversas" (Núñez, 2020: 9). Otro aspecto que se argumenta en este sentido es que al utilizar esta locución se elimina el poder político que se tiene cuando se habla de violencia contra las mujeres.

En contraposición, hay quienes señalan que, con el uso de la expresión *violencia contra las mujeres*, se desvincula la problemática del sistema de opresión genérica, por lo que se encubre el origen de dicha violencia; en este sentido, sería indispensable evidenciar el carácter estructural de esta violencia (Núñez, 2020: 9). En esta misma línea argumentativa, también se destaca que la *violencia de género* pone de relieve "la relación entre el estado de subordinación femenina en la sociedad y su creciente vulnerabilidad respecto a la violencia" (ONU, 2006b) y se considera que "ilumina el carácter relacional de este tipo de violencia" (Castro, 2019: 343). Al respecto, Naciones Unidas, en una de sus resoluciones, utilizó la expresión "violencia por razón de género contra la mujer" en virtud de que consideró que es el término más preciso, debido a que "pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia". Además, señaló que dicha expresión "refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales" (ONU, 2006b). A pesar de este debate, cabe mencionar que frecuentemente en un mismo documento (declaración, resolución, informe, ley, etcétera) se emplean estas tres expresiones sin distingo alguno. Por lo demás, a lo largo de este texto también se utilizan estos términos de forma indistinta.

Las investigaciones realizadas para comprender las causas de la violencia contra las mujeres coinciden en señalar que esta problemática es multicausal, por lo que rechazan la existencia de un solo factor que pueda explicar de manera adecuada este fenómeno. Las principales causas de la violencia de género —consideradas de carácter estructural y sistémico, e íntimamente relacionadas



entre sí—son la desigualdad social, las asimetrías de poder entre mujeres y hombres, y la violencia simbólica. Esta última se ejerce, de manera particular, mediante las instituciones del Estado y los medios de comunicación como generadores de representaciones imaginarias sobre lo que debe ser un hombre y una mujer (estereotipos y roles de género), contribuyendo a crear y fortalecer la idea de inferioridad de las mujeres. Diversas investigaciones y documentos normativos también coinciden al mencionar la impunidad entre las causas estructurales de la violencia contra las mujeres, pues el Estado estaría alentando y reforzando el ejercicio de la violencia contra éstas —además de enviar un mensaje de que la violencia masculina es aceptable, normal e inevitable— en la medida en que no cumple con sus obligaciones de proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; de fincar la responsabilidad correspondiente en los perpetradores de la violencia; y de considerar esta violencia como un problema social grave que afecta al conjunto de la sociedad (ONU, 2006b). Estas causas serían los mecanismos que generan, sostienen y reproducen la dominación masculina.

Por otra parte, la propia violencia contra las mujeres se considera un mecanismo dirigido a mantener el orden social genérico y a perpetuar el sistema de dominación masculina. Por consiguiente, la violencia de género sería entendida como un medio o instrumento que los hombres emplean para 'disciplinar', 'castigar' o 'someter' a las mujeres con el fin de preservar su poder en el control y la determinación de la vida y del cuerpo de las mujeres, y así, mantener "los límites de los roles de género masculino y femenino" (ONU, 2006: 34). De ahí que se afirme que la violencia contra las mujeres es, a la vez, causa y consecuencia tanto de la discriminación por motivos de género como de la subordinación de las mujeres (ONU, 2006b) y (Fríes y Hurtado, 2010).²¹

Los estudios teóricos y empíricos sobre la violencia de género han mostrado que esta violencia afecta a todas las mujeres sin distinción de edad, nivel socioeconómico, clase social, origen étnico, religión, orientación sexual, escolaridad o condición de participación económica, entre otras variables. Sin embargo, también apuntan que este fenómeno se incrementa y presenta impactos mayores en algunos grupos específicos de mujeres, pues el orden social de género opera con otros sistemas de discriminación u opresión que se deben a motivos étnicos, de clase o socioeconómicos, de orientación sexual y de edad, entre otros. Sobre la base de estos argumentos se afirma que algunas mujeres "son particularmente vulnerables a la violencia", como son las migrantes, las po-

²¹ Este análisis ha sido planteado por múltiples investigadoras que han estudiado a fondo esta problemática, y cuyas reflexiones han contribuido a una mayor comprensión de ésta. Citamos aquí textos de Naciones Unidas dada su repercusión en las instancias gubernamentales a nivel mundial.



bres o las indígenas (CDHCM, 2019: 13). Por tal razón, el enfoque de *interseccionalidad* resulta fundamental en el análisis de esta problemática y también en las diversas etapas de las políticas públicas.

Los factores causales sistémicos y estructurales de la violencia suelen converger con otros, de diversa naturaleza, que incrementan el riesgo de que la mujer sea víctima de violencia de género o de que el hombre cometa estos actos.²² Aunque con algunas variantes, los estudios sobre la violencia de género coinciden en identificar factores de riesgo en los siguientes cinco niveles: individual, familiar, comunitario, social y de Estado. Entre los factores comúnmente asociados con este tipo de violencia figuran los referidos a la condición social y económica (educación, pobreza, territorios marginados con escasa infraestructura, entre otros); los contextos familiares y comunitarios (historias de vida de exposición a la violencia —directa o indirecta—, principalmente en la infancia; el uso frecuente de alcohol o drogas; la presencia de organizaciones delictivas en la comunidad, etcétera); los relacionados con los ámbitos sociales y políticos (persistencia de los roles de género, tolerancia a la violencia de género, violencia simbólica en los espacios de poder, específicamente en los medios de comunicación); y los factores a nivel de Estado (escasas o ineficientes leyes y políticas para prevenir, atender y sancionar la violencia de género; insuficientes recursos e instituciones para la procuración de la justicia; y servidores públicos, sobre todo en fiscalías y tribunales, que carecen de perspectiva de género y de derechos humanos) (ONU, 2006b) (Castro, Riquer y Guerrero: 2020).

En el marco conceptual sobre las múltiples violencias que, por razón de género, se realizan contra las mujeres, han surgido dos categorías analíticas de gran importancia en el conocimiento de este problema: el feminicidio y la violencia feminicida. El concepto de feminicidio fue construido por la antropóloga Marcela Lagarde, ²³ quien, en un principio, lo definió como los asesinatos de mujeres por razones de género, cuya comisión expresa el control y dominio del cuerpo y la sexualidad femenina. Este término surgió con una doble intención política. Por un lado, develar el sustrato misógino de estos crímenes; por otra parte, poner de manifiesto la responsabilidad del Estado al favorecer la impunidad de éstos.

²² El modelo ecológico es una herramienta analítica que tiene múltiples aplicaciones. Organismos internacionales como la OMS y ONU-MUJERES han adoptado este enfoque para analizar de forma holística la violencia contra las mujeres (ONU-MUJERES, 2014).

²³ Este concepto, como dice Lagarde, emerge del bagaje teórico feminista. Es una construcción que se elabora a partir de la expresión *femicidio* que Diana Rusell y Jill Radford habían planteado en 1976 al testificar en el Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres en Bruselas y, años después, en 1992, definen como "el asesinato misógino de mujeres cometido por hombres" (Lagarde, 2008: 215).

El análisis y el uso del concepto *feminicidio* se extendió rápidamente en el mundo a principios del siglo XXI, debido principalmente a los feminicidios ocurridos en Ciudad Juárez y en Guatemala.²⁴ Desde entonces a la fecha se han realizado múltiples investigaciones sobre los asesinatos de mujeres, se han construido diversas tipologías de feminicidios (activos–pasivos, directos–indirectos, íntimo–no íntimo, familiar, infantil, etcétera) y se han desarrollado varias estrategias metodológicas para su estudio. La definición de este concepto ha variado "de acuerdo con la propia transformación del fenómeno y con el debate de amplios grupos de activistas, académicas y defensoras de los derechos de las mujeres" (ONU-MUJERES, 2014: 13), por lo que no existe una definición consensuada de los conceptos de 'femicidio' y de 'feminicidio'.²⁵

A pesar de lo anterior, sí hay acuerdo en que estos asesinatos son la expresión extrema de violencia resultante de la subordinación en la que se encuentran las mujeres; que estos hechos son el reflejo de una cultura de odio y discriminación hacia ellas, y que su comisión es el resultado del fracaso del sistema de justicia, ya que casi todas estas violencias quedan en la impunidad. De igual forma, en la comunidad internacional se comparte la visión de que los *feminicidios* o *femicidios* constituyen una violación de varios derechos fundamentales de las mujeres consagrados en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial el derecho a la vida, a la integridad física y sexual, y/o a la libertad personal (ONU, 2006a) (ONU-MUJERES, 2014)

En México, el término *feminicidio* se ha posicionado en los discursos políticos y en los medios de comunicación. Además, continúa siendo el concepto más utilizado en la academia para analizar las causas, características e incidencia de los asesinatos de mujeres por razones de género. Según Patsilí Toledo (citada en Iribarne, 2015: 209), México fue el primer país que se propuso la tipificación de este delito, si bien no ha sido el primero en lograrlo.²⁶ De hecho, tuvieron que pasar ocho

²⁴ De acuerdo con el "Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer" (Naciones Unidas) se señala que, con base en fuentes oficiales, entre 2001 y comienzos de diciembre de 2004, fueron más de 320 las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y 1,467 las mujeres asesinadas en Guatemala (ONU, 2006a: 47).

²⁵ En varios países y en los organismos de Naciones Unidas se utilizan de manera indistinta los términos "femicidio" o "feminicidio" para referirse a la muerte violenta de las mujeres por razones de género.

²⁶Le antecedieron a México: Costa Rica (2007), Guatemala (2008), El Salvador (2010), Chile (2010), Perú (2011) y Nicaragua (febrero 2012). En estos países el tipo penal fue denominado femicidio, con excepción de El Salvador y Perú, países que emplearon la denominación feminicidio (Iribarne, 2015: 219).

años desde la primera iniciativa legislativa para que México tipificara el *feminicidio* como un delito.²⁷ Así, en 2012, se creó el Capítulo V en el Código Penal Federal para establecer el tipo penal de feminicidio,²⁸ quedando de la siguiente manera:

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias.

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho

²⁸ Algunas investigadoras consideran que finalmente prosperó esta reforma debido, entre otras cosas, a la presión política que surgió, en 2009, con la sentencia que dictó la Comisión Interamericana en el caso Campo Algodonero, en la cual se condena al Estado mexicano y se utiliza la palabra "feminicidio"; otro factor fue que, en 2010, el Comité de Derechos Humanos recomendó a México "tipificar el feminicidio en la legislación, incluso a nivel estatal" (Iribarne, 2015: 218).



²⁷ Antes de esta reforma, hubo tres intentos legislativos por crear un tipo penal de feminicidio (2004, 2006 y 2008). Las primeras dos iniciativas eran considerablemente diferentes a la tercera propuesta y al texto que quedó en el Código Penal (Iribarne, 2015).

años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Actualmente, las 32 entidades federativas del país han tipificado el delito de feminicidio, aun cuando sus definiciones no son homogéneas.²⁹ En la Ciudad de México este delito se tipificó en 2011, si bien se ha reformado en varias ocasiones. La última de estas reformas tuvo lugar en julio de 2019 con el propósito de incrementar la pena, que quedó de 35 a 70 años de prisión; en consecuencia, "el feminicidio se convirtió en el delito con mayor sanción en la Ciudad de México".³⁰

La otra categoría de gran relevancia en este marco conceptual es la denominada violencia feminicida, particularmente importante en México dado que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que ésta es una de las modalidades de violencia contra las mujeres por razones de género. La antropóloga Lagarde señala que esta categoría surgió a partir del estudio que realizó sobre los homicidios contra niñas y mujeres en todas las entidades federativas. Debido a que los hallazgos de esta investigación mostraron altos índices de mortalidad de mujeres a causa de accidentes, suicidios y desatención de la salud —además de los provocados por la violencia— se construyó la categoría violencia feminicida para referirse al conjunto de determinaciones que producen las muertes violentas de niñas y mujeres, entendiendo por éstas, las muertes producidas en el marco de la opresión de género y de otras formas de opresión que son muertes evitables (Lagarde, 2008: 225). Así, la violencia feminicida es entendida como la situación que se vive en un espacio y en un momento determinado, en donde existe una sistemática violación a los derechos humanos de las mujeres e impera la desigualdad estructural entre los sexos, que coexiste con otras condiciones culturales como el machismo y la misoginia que normalizan la violencia contra las mujeres.

²⁹ El primer estado en tipificar el feminicidio fue Guerrero (2010) y el último en hacerlo Chihuahua (2017) (CNDH, 2019: 24). https://www.gob.mx/publicaciones/articulos/la-violencia-feminicida-en-mexico-aproximaciones-y-tendencias-1985-2014-105542?idiom=esi

³⁰ Declaración de Eduardo Santillán, presidente de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia del Congreso de la Ciudad de México. Disponible en https://www.ejecentral.com.mx/feminicidio-el-delito-con-mayor-sancion-en-la-cdmx/ (último acceso el 16 de marzo de 2021).

³¹En la Ley correspondiente a la Ciudad de México, la violencia feminicida no está considerada como una modalidad, sino como un tipo de violencia (Artículo 6, Fracción VIII, LAMVLV).

³² Este estudio (Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Feminicida en la República Mexicana (2006)), representa la primera investigación que se realiza en toda la República Mexicana con el objetivo de conocer, a partir de información oficial, los homicidios dolosos y culposos contra niñas y mujeres ocurridos entre 1999 y 2006 (Lagarde, 2008: 219).



Es importante mencionar que esta violencia social y de género se produce e incrementa por la violencia institucional, dado que las instituciones del Estado (o parte de ellas) no cumplen con sus obligaciones de proteger y garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, y no crean las condiciones de seguridad que garanticen sus vidas en el espacio público y privado. El silencio, la omisión, la negligencia y la impunidad favorecen la comisión de delitos contra niñas, adolescentes y mujeres, ocasionando daños a su integridad física, psíquica o sexual que pueden culminar en su muerte. Como ya se ha afirmado, la expresión violencia feminicida fue incorporada en la LGAMVLV con la siguiente definición:

Violencia Feminicida. Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. (LGAMVLV, Artículo 21)

De igual forma, en la Ley de la Ciudad de México se incluye esta categoría, cuya definición es muy similar a la establecida en la LGAMVLV, pero tiene algunas diferencias:

Violencia Feminicida: Toda acción u omisión que constituye la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos y que puede culminar en homicidio u otras formas de muerte violenta de mujeres. (LAMVLV, Artículo 6, Fracción VIII)

Para una mayor comprensión de este concepto, resulta importante mencionar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en la Recomendación 40/2019) señala que la violencia feminicida no se limita al número de asesinatos de mujeres, sino que "representa un conjunto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, al implicar desapariciones, torturas, agresiones y prácticas que atentan contra la dignidad, integridad, libertad y la vida de las mujeres" (CNDH, 2019: 11).

El término violencia feminicida recobra importancia en el marco de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres que el Gobierno de la Ciudad de México decretó en 2019, dado que la Declaratoria de Alerta es un mecanismo que cuyo objetivo es "acordar e implementar las acciones de emergencia para garantizar el cese de la violencia feminicida y la seguridad" de las mujeres (LAMVLV, Artículo 9). El Artículo 8 de esta misma Ley establece que se emitirá la alerta de violencia contra las mujeres cuando:

I. Existan delitos graves y sistemáticos contra las mujeres;

II. Existan elementos que presuman una inadecuada investigación y sanción de esos delitos; o

III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o del Distrito Federal, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten a IN-MUJERESDF (Actualmente Secretaría de las Mujeres).

Asimismo, el Reglamento de esta Ley establece que existen delitos graves y sistemáticos contra las mujeres cuando (Artículo 3):

- I. Exista recurrencia en la comisión de delitos que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las víctimas; y
- II. Se cometan en un área geográfica determinada.

Para garantizar el cese de la violencia feminicida y la seguridad de las mujeres, la alerta de violencia contra las mujeres deberá (Articulo 9 de la Ley local):

- I. Establecer el grupo interinstitucional y multidisciplinario que dará seguimiento a las acciones;
- II. Acordar e implementar las acciones necesarias para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- III. Asignar recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la alerta de violencia contra las mujeres, y
- IV. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia contra las mujeres y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

Ante la alerta de violencia contra las mujeres, la LAMVLV señala, en el Artículo 10, que el Gobierno de la Ciudad de México deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Rehabilitar a las mujeres víctimas de violencia a través de la prestación de servicios médicos y psicológicos especializados y gratuitos para su recuperación y de las víctimas indirectas;
- II. Reparación del daño a través de la investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes, que propiciaron la violación de los derechos humanos de las víctimas a la impunidad; y el diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de nuevos delitos contra las mujeres, así como la verificación de los hechos y la publicidad de la verdad; y
- III. Todas aquellas que se consideren necesarias para atender, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres.



Finalmente, es importante destacar que la violencia contra las mujeres por razones de género es un fenómeno que se ha incrementado en las últimas décadas.³³ La Organización de las Naciones Unidas reconoce que el femicidio constituye un fenómeno global que ha alcanzado proporciones alarmantes en el mundo, pues todos los días, mujeres y niñas son asesinadas por motivos de género (ONU-MUJERES, 2014).³⁴ En México, esta problemática también se ha exacerbado en los últimos años, principalmente a partir de 2007, fecha en la que se desplegó una estrategia gubernamental para combatir militarmente al narcotráfico.³⁵

En este periodo, los años más violentos para las mujeres fueron 2012 y 2017, con 4.7 y 5.4 homicidios por cada 100,000 mujeres, respectivamente (Valdivia, Castro y Rodríguez, 2020: 55). El análisis de los datos sobre homicidios de mujeres muestra que éstos tienen mayor probabilidad de ocurrir en las localidades urbanas más grandes. Sin embargo, Agudelo y Castro (2020) afirman que "Los homicidios de mujeres, además de incrementarse de manera desproporcionada, también se han expandido en gran parte de los estados y municipios del país", por lo que este fenómeno, dicen, dejó de ser un problema aislado para convertirse en una "epidemia nacional". Por su parte, la Ciudad de México también presenta graves problemas de violación a los derechos humanos de las mujeres, fenómeno que desde hace años se ha recrudecido y mantiene una tendencia creciente en los delitos de violencia familiar, desapariciones y feminicidios (tanto de niñas como de mujeres adultas). El Informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2019) narra las historias de las víctimas de violencia de género de las cuales ha tenido conocimiento esta Comisión. Estas historias son una muestra de la gravedad del problema, pues se refieren a las diversas

³³ Naciones Unidas estima que al menos una de cada tres mujeres en todo el mundo ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja, o violencia sexual por parte de una persona distinta a la pareja, reconociendo que este fenómeno tiene impactos mayores en otros países. Respecto de la violencia reciente, informa que en el último año (2019) 243 millones de mujeres y niñas (entre 15 y 49 años) sufrieron violencia física o sexual por parte de un compañero sentimental, lo que representa el 18% de este grupo etario de mujeres. Disponible en https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures (consultado el 6 de agosto de 2020).

³⁴ Se estima que, en 2017, se cometieron 87,000 homicidios contra las mujeres en el mundo, de las cuales el 58% fueron asesinadas por sus parejas o miembros familiares. Este dato significa que 137 mujeres alrededor del mundo son asesinadas a diario por un miembro de su familia. Íbid.

³⁵ Las recientes investigaciones confirman que el incremento de la violencia letal en México (homicidios de hombres, mujeres y el feminicidio) se asocia con el inicio de esta estrategia (Castro, Riquer y Guerrero, 2020: 186). Durante el período 2001-2017, el número de homicidios de hombres y mujeres creció 218% y 174%, respectivamente, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 7.5% (hombres) y 6.5% (mujeres) (Valdivia, Castro y Rodríguez, 2020: 49).

formas y contextos en los que las mujeres viven violencia física, sexual, psicoemocional, patrimonial, económica, desapariciones y feminicidios. Además, se constata que la violencia se presenta en todos los espacios (familiar, comunitario, institucional, laboral y escolar) (CDHCM, 2019). Éstos son algunos elementos que caracterizan el contexto social en el que se expide la Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México, mecanismo mediante el cual se espera que se logre el cese de la violencia feminicida.

RECUADRO 1. CONCEPTOS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 3

Acciones afirmativas: Las medidas especiales de carácter temporal, correctivo, compensatorio y de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, aplicables en tanto subsista la discriminación, desigualdad de trato y oportunidades de las mujeres respecto a los hombres.

Debida diligencia: La obligación de las personas que tienen la calidad de servidores públicos, las dependencias y entidades del Distrito Federal, de dar respuesta eficiente, eficaz, oportuna y responsable para garantizar los derechos de las mujeres.

Discriminación contra las mujeres: Toda distinción, exclusión o restricción que sufren las mujeres por razón de género, edad, salud, características físicas, posición social, económica, condición étnica, nacional, religiosa, opinión, identidad u orientación sexual, estado civil, o cualquier otra que atente contra su dignidad humana, que tiene por objeto menoscabar o anular el goce o ejercicio de sus derechos.

Empoderamiento de las mujeres: El proceso que permite el tránsito de las mujeres de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión hacia un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, que se manifiesta en el ejercicio pleno de sus derechos y garantías.

Misoginia: Las conductas de odio contra las mujeres por el hecho de serlo.

Modalidades de violencia: Los ámbitos donde ocurre, públicos o privados, y se ejerce la violencia contra las mujeres.

Persona agresora: Quien o quienes infligen algún tipo de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus tipos y modalidades, así como quienes se encuentran registrados en el Registro Público de Personas Agresores Sexuales;

Perspectiva de género: 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.

Tipos de violencia: Los distintos daños que puede ocasionar la violencia contra las mujeres.

Víctima: La mujer de cualquier edad que sufra algún tipo de violencia.

Víctima indirecta: familiares de la víctima y/o personas que tengan o hayan tenido relación o convivencia con la misma y que sufran, hayan sufrido o se encuentren en situación de riesgo por motivo de la violencia ejercida contra las mujeres.

Violencia contra las mujeres: Toda acción u omisión que, basada en su género y derivada del uso y/o abuso del poder, tenga por objeto o resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial, económico,

sexual o la muerte a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, que limite su acceso a una vida libre de violencia.

Declaratoria de Alerta por violencia contra las mujeres: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

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

Violencia Física: Toda acción u omisión intencional que causa un daño en su integridad física;

Violencia Patrimonial: Toda acción u omisión que ocasiona daño o menoscabo en los bienes muebles o inmuebles de la mujer y su patrimonio; también puede consistir en la sustracción, destrucción, desaparición, ocultamiento o retención de objetos, documentos personales, bienes o valores o recursos económicos.

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

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

Violencia contra los Derechos Reproductivos: Toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, así como el acceso a servicios de aborto seguro en el marco previsto por la ley para la interrupción legal del embarazo, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia.

Violencia Obstétrica: Es toda acción u omisión que provenga de una o varias personas, que proporcionen atención médica o administrativa, en un establecimiento privado o institución de salud pública del gobierno de la Ciudad de México que dañe, lastime, o denigre a las mujeres de cualquier edad durante el embarazo, parto o puerperio, así como la negligencia, juzgamiento, maltrato, discriminación y vejación en su atención médica; se expresa por el trato deshumanizado, abuso de medicación y patologización de los procesos naturales, vulnerando la libertad e información completa, así como la capacidad de las mujeres para decidir libremente sobre su cuerpo, salud, sexualidad o sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Violencia Feminicida: Toda acción u omisión que constituye la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos y que puede culminar en homicidio u otras formas de muerte violenta de mujeres.

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

Artículo 7. Las modalidades de violencia contra las mujeres son:

Violencia Familiar: Es aquella que puede ocurrir dentro o fuera del domicilio de la víctima, cometido por parte de la persona agresora con la que tenga o haya tenido parentesco por consanguinidad o por afinidad, derivada de concubinato, matrimonio, o sociedad de convivencia.

Violencia en el noviazgo: Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir a las mujeres de cualquier edad, mediante la relación de uno o varios tipos de violencia, durante o después de una relación de noviazgo, una relación afectiva o de hecho o una relación sexual.

Violencia Laboral: Es aquella que ocurre cuando se presenta la negativa a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género.

Violencia Escolar: Son todas aquellas conductas, acciones u omisiones, infligidas por el personal docente o administrativo o cualquier integrante de la comunidad educativa que daña la dignidad, salud, integridad, libertad y seguridad de las víctimas. La violencia escolar se manifiesta en todas aquellas conductas cometidas individual o colectivamente, en un proceso de interacción que se realiza y prolonga tanto al interior como al exterior de los planteles educativos o del horario escolar, y se expresa mediante la realización de uno o varios tipos de violencia contra las mujeres en cualquier etapa de su vida.

Violencia Docente: Es aquella que puede ocurrir cuando se daña la autoestima de las alumnas o maestras con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros.

Violencia en la Comunidad: Es aquella cometida de forma individual o colectiva, que atenta contra su seguridad e integridad personal y que puede ocurrir en el barrio, en los espacios públicos o de uso común, de libre tránsito o en inmuebles públicos propiciando su discriminación, marginación o exclusión social.

Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las personas con calidad de servidor público que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Violencia mediática contra las mujeres: Aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio de comunicación local, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.

Violencia Política en Razón de Género: Es toda acción u omisión ejercida en contra de una mujer, en el ámbito político o público, que tenga por objeto o resultado sesgar, condicionar, impedir, restringir, suspender, menoscabar, anular, obstaculizar, excluir o afectar el reconocimiento, acceso, goce o ejercicio de los derechos político electorales de una mujer, así como el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo o función en el poder público.

Violencia digital.- Es cualquier acto realizado mediante el uso de materiales impresos, correo electrónico, mensajes telefónicos, redes sociales, plataformas de internet, correo electrónico, o cualquier medio tecnológico, por el que se obtenga, exponga, distribuya, difunda, exhiba, reproduzca, transmita, comercialice, oferte, intercambie y comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido sexual íntimo de una persona, sin su consentimiento; que atente contra la integridad, la dignidad, la intimidad, la libertad, la vida privada de las mujeres o cause daño psicológico, económico o sexual tanto en el ámbito privado como en el público, además de daño moral, tanto a ellas como a sus familias.

Fuente: Ley de Acceso de 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 GO-CDMX el 20 de marzo de 2020).

2.1.2 Violencia e inseguridad en la Ciudad de México en los últimos años

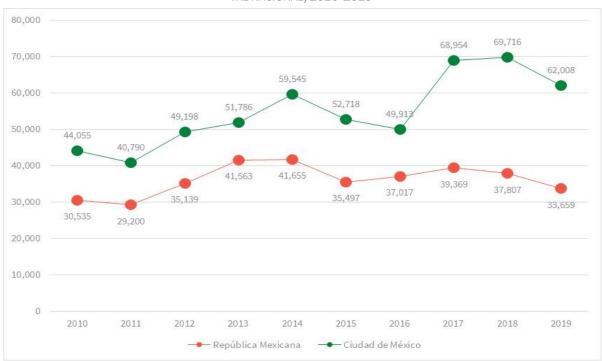
La violencia que sufren las mujeres en la Ciudad de México se inserta en un contexto general de aumento de la inseguridad pública en la capital del país.³⁶ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la tasa de incidencia delictiva en esta entidad creció 40.8% entre 2010 y 2019, pasando de 44,055 a 62,008 delitos por cada 100,000 habitantes adultos. En cada uno de los años de la serie esta tasa es superior a la media nacional. Pero, además, en la capital de la República este indicador ha experimentado un crecimiento mayor al del conjunto del país, donde, entre 2010 y 2019, pasó de 30,535 a 33,659 delitos por cada 100,000 habitantes; es decir, tuvo un crecimiento global de 10.2% (GRÁFICA 1).³⁷ Asimismo cabe destacar que entre 2016 y 2017 la tasa de incidencia delictiva en la Ciudad de México creció 38.2%, su mayor aumento desde 2010, una situación que coincide con la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) presentada en 2017 por la asociación civil Justicia Pro Persona ante el

³⁶ El conocimiento sobre los factores causales relacionados con la inseguridad en la Ciudad de México debería ser planteado en el marco de las dinámicas metropolitanas, desde una perspectiva que permita conocer la relevancia de tales factores más allá de las delimitaciones administrativas. Sin embargo, un estudio de tal naturaleza excede los límites de este apartado.

³⁷ Es importante señalar que, en las ciudades y, particularmente, en la de México, existe un nivel educativo más elevado, además de una transformación más profunda de las relaciones de género y una difusión más amplia de lo que constituye una agresión de género, lo que puede conllevar a una percepción más clara y, por tanto, un reporte más elevado de lo que constituyen las violencias de género. Por lo que, posiblemente, en otras partes del país o zonas rurales, las mujeres entrevistadas tiendan a declarar en menor medida las agresiones sufridas. No obstante, esta hipótesis no ha sido estudiada.

INMUJERES.³⁸ También es importante mencionar que en los años recientes (entre 2017 y 2019) se presentan disminuciones en este indicador.³⁹

GRÁFICA 1. TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA (DELITOS POR CADA 100,000 HABITANTES) EN CIUDAD DE MÉXICO Y TO-TAL NACIONAL, 2010-2019



Fuente: Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial, gráfica 7.1, p. 322 (Evalúa Ciudad de México, 2020. La fuente original de los datos es ENVIPE 2011 a 2018) y ENVIPE-2019 (https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/) y 2020 (https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/) (consultas realizadas el 11 de marzo de 2021).

³⁸ Esta solicitud se abordará en el apartado 2.3.2 de la presente evaluación como parte de los antecedentes que dieron paso a la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres (DAVM-2019).

³⁹ Es particularmente relevante realizar una aclaración respecto de las especiales circunstancias en que se produjo el levantamiento de la ENVIPE 2020. A diferencia de las ediciones previas (cuyo trabajo de campo se realizó entre marzo y abril de cada año) la presencia del virus Covid-19 implicó modificaciones sustantivas en la programación para la aplicación de la encuesta, que podrían verse reflejadas en los resultados obtenidos. Como señala INEGI (https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados): "(...) el levantamiento de la información se realizó del 17 al 31 de marzo y del 27 de junio al 04 de septiembre". Al comparar los datos de 2020 con los de años previos (en los tabulados publicados para cada edición y en los resultados generados a partir de los micro datos), se aprecian diferencias para ciertos indicadores que, probablemente, podrían ser explicados por factores metodológicos y estadísticos. Por consiguiente, se sugiere tomar con cautela los resultados procedente de la ENVIPE 2020.



Según cifras de incidencia delictiva municipal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), las denuncias por delitos como el homicidio doloso, la violación (simple y equiparada) y los secuestros aumentaron significativamente entre 2015 y 2019. Las denuncias concernientes al primer delito aumentaron 77.7% (de 786 a 1,397), las hechas por violaciones simples y equiparadas crecieron 109.7% (de 693 a 1,453) y el número de denuncias por secuestro aumentó 218.2% (de 55 a 175).⁴⁰

Si se analiza la tasa de homicidios dolosos, durante el periodo transcurrido entre 2015 y 2019, en la Ciudad de México el número de denuncias por cada 100,000 habitantes pasó de 9 a 16 (considerando la información publicada por el SESNSP). En estos cuatro años, esta tasa aumentó de manera muy notoria en Tláhuac (208.3%), La Magdalena Contreras (188.9%), Tlalpan (176.2%) y Coyoacán (171.4%). Sin embargo, la mayor variación en términos absolutos correspondió a Iztapalapa, donde, en 2019, se registraron 164 homicidios dolosos más que en 2015. En el CUADRO 1 se muestran las cifras de homicidios dolosos por alcaldía para ambos años, mientras que en el MAPA 1 se presentan las tasas para este mismo tipo de delitos, también por alcaldía, en 2019. Es importante señalar que muchos de los casos de feminicidios se investigan en un principio como homicidios dolosos, por lo que este tipo de ilícitos es de especial interés.

Si bien el número y las tasas de denuncias proporcionan información importante para dar cuenta de la situación de inseguridad que se vive en la capital, la cifra negra es un indicador adicional que, por su relevancia, es imprescindible para el análisis de este fenómeno. De acuerdo con la definición dada por la ENVIPE, la cifra negra constituye los "actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y, por tanto, no figuran en ninguna estadística". Entre 2012 y 2019, la cifra negra representó el 93.4%, en promedio, de los delitos cometidos en la Ciudad; durante 2019 se produjeron 4,303,429 delitos, de los cuales 4,046,351

⁴⁰ Información procedente de *Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015-junio 2020* (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published el 29 de julio de 2019.

⁴¹ Las tasas de homicidios dolosos podrían aumentar si se considera que algunos de los homicidios calificados como culposos en las carpetas de investigación pueden corresponder a dolosos.

⁴² Definición tomada de INEGI. *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos (2011)*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2011/metadatos/dof_21122011_norma_t%C3%A9cnica_delitos.pdf (7 de agosto de 2019).

(el 94%) no fueron denunciados o investigados.⁴³ Esta cifra puede evidenciar, entre otras cosas, el nivel de confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones, la cultura democrática que éstos poseen y el grado de accesibilidad que ofrecen las instituciones de administración y procuración de justicia en la capital del país. La denominada cifra negra puede ser calculada también para los delitos que se cometen exclusivamente en contra de las mujeres, como se verá más adelante.

CUADRO 1. HOMICIDIOS DOLOSOS EN LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2015 Y 2019

Alcoldía	2015		2019		Variación 2015-2019	
Alcaldía	Número	Tasa	Número	Tasa	Porcentual	Absoluta
Azcapotzalco	45	11	43	11	-4.4%	-2
Coyoacán	21	3	57	9	171.4%	36
Cuajimalpa de Morelos	9	5	12	6	33.4%	3
Gustavo A. Madero	143	12	219	19	53.1%	76
Iztacalco	20	5	40	10	100.0%	20
Iztapalapa	165	9	329	18	99.4%	164
La Magdalena Contreras	9	4	26	11	188.9%	17
Milpa Alta	9	7	12	9	33.4%	3
Álvaro Obregón	51	7	124	17	143.1%	73
Tláhuac	24	7	74	20	208.3%	50
Tlalpan	42	6	116	17	176.2%	74
Xochimilco	27	6	47	11	74.1%	20
Benito Juárez	21	5	18	4	-14.3%	-3
Cuauhtémoc	110	21	118	22	7.3%	8
Miguel Hidalgo	25	7	47	13	88.0%	22
Venustiano Carranza	65	15	115	27	76.9%	50
Ciudad de México	786	9	1397	16	77.7%	611

Notas: para cada año, las tasas se calculan considerando la población total de cada alcaldía estimada por la Encuesta Intercensal 2015 (EIC 2015), por lo que la tasa se define como el número de homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes de la demarcación (para una interpretación más adecuada de este indicador, las cifras se presentan sin decimales). Dado que el denominador no varía entre 2015 y 2019, la variación porcentual que se muestra en el cuadro corresponde al cambio porcentual entre las tasas y entre el número total de homicidios dolosos ocurridos.

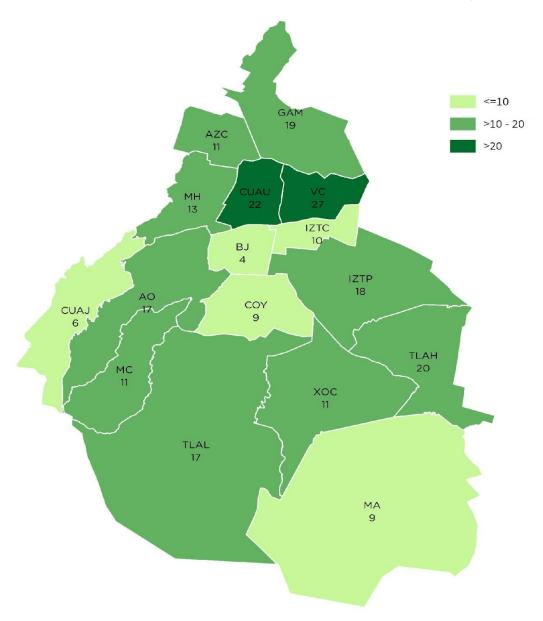
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Cifras de Incidencia Delictiva Municipal*, 2015-junio 2020 (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published el 29 de julio de 2019.

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

⁴³ INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020 (ENVIPE). Tabulados básicos. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados (consultado el 16 de marzo de 2021).



MAPA 1. TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2019

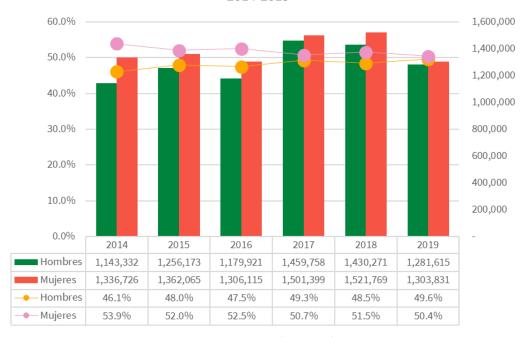


Notas: las tasas se calculan como el número de delitos por cada 100,000 habitantes. Fuente: *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*, figura 7.2, p. 338 (Evalúa Ciudad de México, 2020). [La fuente original de los datos, para el número de homicidios dolosos, es *Cifras de Incidencia Delictiva Municipal*, 2015-junio 2020 (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-meto-dologia?state=published el 29 de julio de 2019. Para el cálculo de la población de residencia de cada alcaldía se utilizó la EIC 2015.



La forma en que se vive la inseguridad en la Ciudad de México varía en función del sexo de las personas. A pesar de que la brecha entre la participación porcentual de hombres y mujeres en el conjunto de la población víctima de delito se ha reducido entre 2014 y 2019, entre quienes han sufrido algún tipo de ilícito la probabilidad de ser mujer es más elevada que la de ser hombre. En 2014, por cada 100 hombres víctimas de delito había 117 mujeres que lo eran; en 2019 esta cifra se redujo a 102 víctimas mujeres por cada 100 hombres. En este último año, el 49.6% de las víctimas eran hombres y el 50.4% mujeres; en 2014, los hombres representaban el 46.1% de todas las víctimas y las mujeres el 53.9% (GRÁFICA 2).

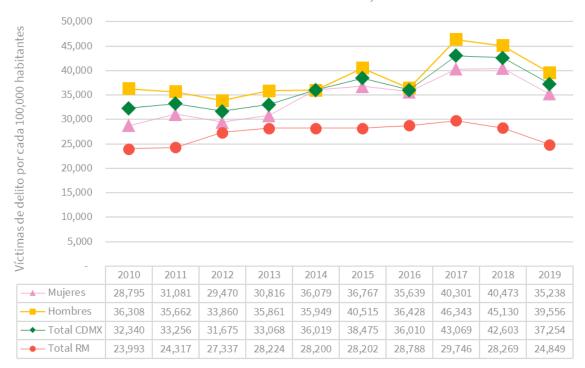
GRÁFICA 2. POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO VÍCTIMA DE DELITOS Y PORCENTAJE DE VÍCTIMAS SEGÚN SEXO, 2014-2019



Notas: los porcentajes se calculan respecto de la población total víctima de delito de cada año, por lo que, para cada año, suman 100. Fuente: *INEGI. Encuesta Nacional de victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Tabulados básicos.* Tomados de https://www.inegi.org.mx/programas (para cada año) (consulta realizada el 26 de marzo de 2021).

Aunado a lo anterior, entre 2010 y 2019 la tasa de prevalencia delictiva contra las mujeres (definida como el número de mujeres víctimas de delito por cada 100,000 mujeres residentes en la Ciudad) creció 22.4%, a diferencia de la tasa de prevalencia delictiva contra los hombres, que reportó un crecimiento de 8.9%, e incluso del conjunto de la Ciudad (cuya variación fue de 15.2%). Estos resultados permiten concluir que, si entre 2010 y 2019 las tasas de prevalencia delictiva muestran una clara tendencia ascendente entre hombres y mujeres (con niveles más elevados en el primer

caso que en el segundo), el problema se ha agravado de manera particular entre las mujeres. El análisis diferenciado por sexos pone de manifiesto un mayor número de mujeres víctimas de delito en comparación con los hombres (GRÁFICA 2), tasas de prevalencia delictiva mayores entre hombres que entre mujeres, y un agravamiento de este indicador en las mujeres entre 2010 y 2019 (GRÁFICA 3).



GRÁFICA 3. TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA, 2010-2019

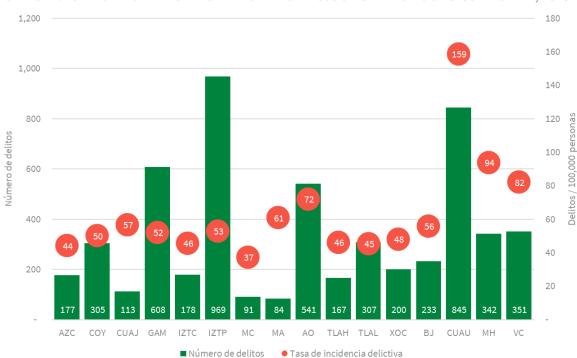
Notas: las tasas se calculan como el número total de víctimas (para hombres, mujeres, total de la Ciudad de México o de la República Mexicana, según corresponda) entre la población de 18 y años y más de cada categoría, multiplicada por 100,000. Fuente: INEGI. Encuesta *Nacional de victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Tabulados básicos.* Tomados de https://www.inegi.org.mx/programas (para cada año) (consulta realizada el 26 de marzo de 2021).

El análisis de las tasas de incidencia delictiva (definidas como el número de delitos por cada 100,000 habitantes) permite una aproximación complementaria al conocimiento sobre los problemas de inseguridad que afectan a la población que vive y transita en la Ciudad de México.⁴⁴ En el caso particular de los delitos por abuso sexual, violación, feminicidio y secuestro, los resultados disponibles ponen de manifiesto la grave situación de violencia e inseguridad al que se enfrentan

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

⁴⁴ Es importante aclarar que la fuente de donde procede el número de víctimas no permite distinguir el sexo de éstas, por lo que el cálculo de las tasas de incidencia delictiva incluye hombres y mujeres.

los hombres y las mujeres en la capital del país. En 2019, se registraron en la Ciudad un total de 5,511 delitos por abuso sexual y violación (simple y equiparada), lo que equivalió a 62 casos por cada 100,000 habitantes. Estos indicadores presentan valores muy dispares entre las alcaldías (GRÁFICA 4). La demarcación Cuauhtémoc reportó 159 eventos de este tipo por cada 100,000 de sus habitantes (o un total de 845), mientras que alcaldías como Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza —con tasas igualmente elevadas (94 y 85 delitos por cada 100,000 habitantes, respectivamente— se situaron en niveles comparativamente inferiores. Es importante señalar que, aun cuando la alcaldía Cuauhtémoc se posiciona como la demarcación con la tasa más alta de incidencia delictiva por este tipo de ilícitos, el número absoluto de estos casos es inferior al de Iztapalapa, donde en 2019 se registraron 969 denuncias de abuso sexual y violación. En conjunto, esta demarcación, junto a Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, concentraron casi el 54% de las denuncias totales de la capital por estos delitos.



GRÁFICA 4. NÚMERO Y TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA POR ABUSO SEXUAL Y VIOLACIÓN SEGÚN ALCALDÍA, 2019

Fuente: las tasas se calculan considerando la suma de los delitos por abuso sexual y violación por cada 100,000 habitantes. Fuente: *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*, gráfica 7.8, p. 339. [La fuente original de los datos, para el número de delitos por abuso sexual y violación (simple y equiparada), es *Cifras de Incidencia Delictiva Municipal*, 2015-junio 2020 (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published el 29 de julio de 2019. Para el cálculo de la población de residencia de cada alcaldía se utilizó la EIC 2015.

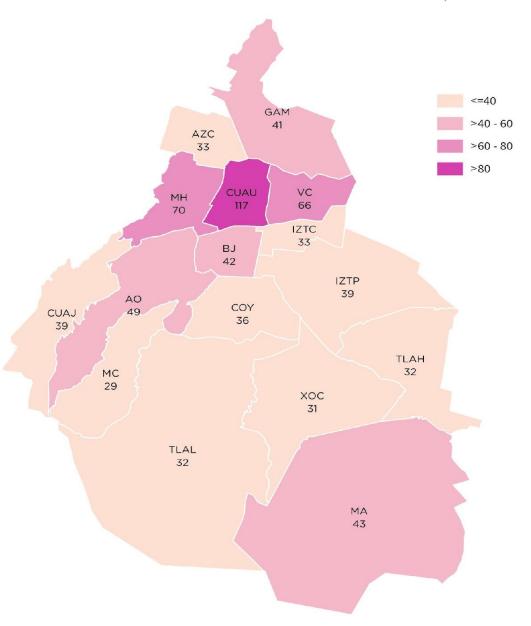


El número de denuncias por abuso sexual y violación ha crecido considerablemente en poco tiempo, pues tan sólo entre 2015 y 2019 aumentó 138.3%, pasando de 2,313 a 5,511 casos. En todas las alcaldías se registraron crecimientos en este indicador, aunque de distinta magnitud. El incremento fue particularmente significativo en Álvaro Obregón, donde la tasa de variación fue de 236% (de 161 a 541 eventos de este tipo). Otras demarcaciones con tasas igualmente elevadas fueron Venustiano Carranza (195%), Miguel Hidalgo (187.4%) y Cuauhtémoc (172.6%).

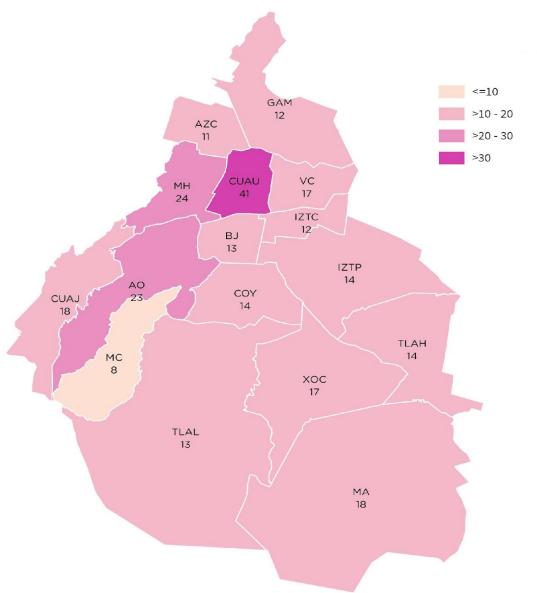
El examen de estos delitos de manera independiente permite conocer sus diferencias de magnitud y las desigualdades que, al respecto, surgen de nuevo entre las demarcaciones de la Ciudad. En este sentido, la información mostrada en los MAPAS 2 y 3 permite destacar los siguientes resultados: las tasas de incidencia por delitos de abuso sexual son más elevadas que las tasas por violaciones (46 y 16 casos por cada 100,000 habitantes para el conjunto de la Ciudad en 2019, respectivamente); la alcaldía Cuauhtémoc presenta los mayores valores en ambos casos, con tasas de 117 casos de abuso sexual, y 41 violaciones, por cada 100,000 personas que residen en su territorio; los delitos por abuso sexual son más frecuentes en Hidalgo y Venustiano Carranza (con tasas de 70 y 66 delitos por cada 100,000 habitantes, respectivamente) que en el resto de las demarcaciones; asimismo, en Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón son igualmente frecuentes los delitos por violación (24 y 23 por cada 100,000 habitantes, respectivamente).



MAPA 2. TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA POR ABUSO SEXUAL SEGÚN ALCALDÍA, 2019



Notas: las tasas se calculan como el número de delitos por cada 100,000 habitantes. Fuente: *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*, figura 7.3, p. 341 (Evalúa Ciudad de México, 2020). [La fuente original de los datos, para el número de delitos por abuso sexual, es *Cifras de Incidencia Delictiva Municipal*, 2015-junio 2020 (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published el 29 de julio de 2019. Para el cálculo de la población de residencia de cada alcaldía se utilizó la EIC 2015.

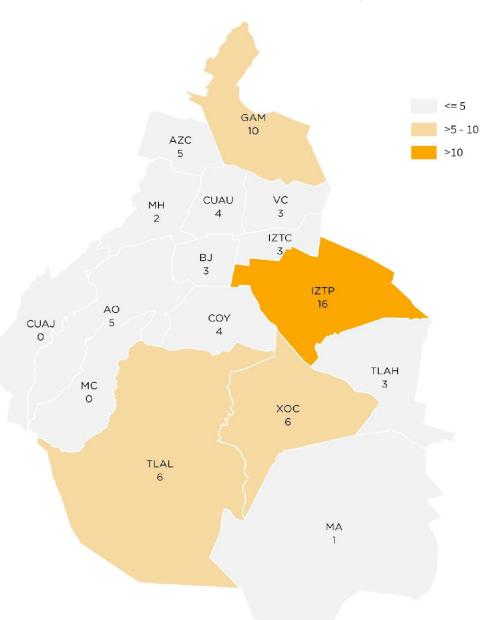


MAPA 3. TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA POR VIOLACIONES SEGÚN ALCALDÍA, 2019

Notas: las tasas se calculan como el número de delitos por cada 100,000 habitantes. Se incluyen delitos por violaciones simples y equiparadas. Fuente: Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial, figura 7.3, p. 341 (Evalúa Ciudad de México, 2020). [La fuente original de los datos, para el número de violaciones simples y equiparadas, es Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015-junio 2020 (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad Protección Ciudadana). Recuperado У https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published el 29 de julio de 2019. Para el cálculo de la población de residencia de cada alcaldía se utilizó la EIC 2015.



En relación con los delitos por feminicidio y secuestro, en 2019 fueron registrados en la Ciudad de México 71 y 175 casos, respectivamente. El mayor número de feminicidios correspondió a Iztapalapa (MAPA 4) —con 16 eventos—, y esta misma alcaldía, junto con Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc, destacaron también por la cantidad de secuestros que se produjeron en su territorio: 25, 25 y 24, respectivamente (MAPA 5). Los problemas de inseguridad relacionados con los feminicidios y los secuestros se han agravado en los últimos años, pues entre 2015 y 2019 ha crecido de manera significativa el número de ambos. En sólo cuatro años, en la Ciudad de México se han producido 253 feminicidios, siendo Iztapalapa la alcaldía que ha concentrado el mayor número de casos (55, el 21.7% del total). Le siguen en importancia numérica Gustavo A. Madero (29 casos para el periodo 2015-2019); Tlalpan y Xochimilco (23 casos cada una) y Cuauhtémoc (19). Por su parte, el número de secuestros acumulados entre 2015 y 2019 se eleva a 582. Este delito es más común en Iztapalapa (98 casos, el 16.8% del total del periodo), Cuauhtémoc (66), Gustavo A. Madero (62), Álvaro Obregón (61) y Tlalpan (58).

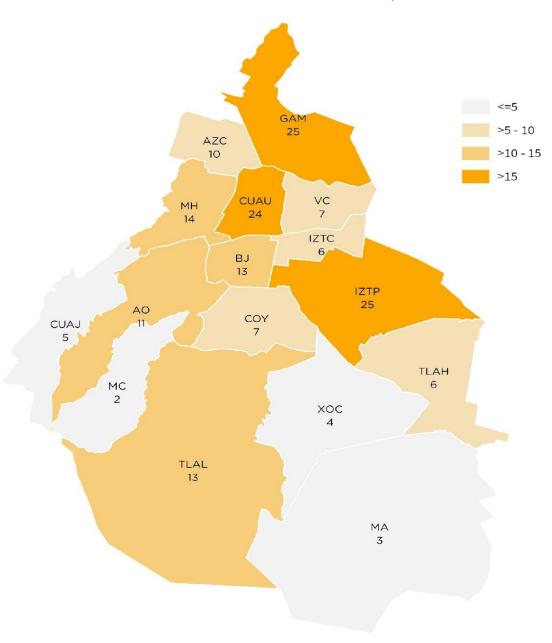


MAPA 4. NÚMERO DE FEMINICIDIOS SEGÚN ALCALDÍA, 2019

Fuente: Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial, figura 7.4, p. 343 (Evalúa Ciudad de México, 2020). El número total de feminicidios en la Ciudad de México es 71. [La fuente original de los datos es Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015-junio 2020 (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published el 29 de julio de 2019.



MAPA 5. NÚMERO DE SECUESTROS SEGÚN ALCALDÍA, 2019



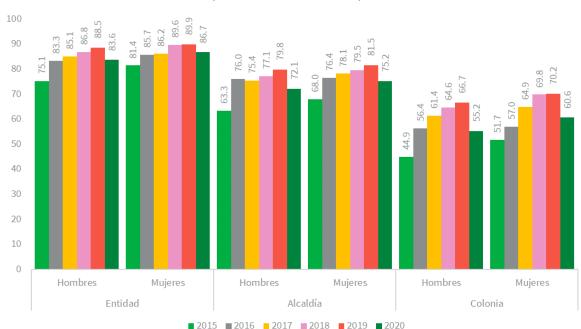
Fuente: Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial, figura 7.4, p. 343 (Evalúa Ciudad de México, 2020). El número total de secuestros en la Ciudad de México es 175. [La fuente original de los datos es Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015-junio 2020 (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published el 29 de julio de 2019.



Las experiencias de inseguridad vividas y la percepción de la población sobre este problema no siempre coinciden. Sin embargo, la percepción o sensación de inseguridad (que pueden estar alimentadas por más de un factor) suelen ocasionar, entre otras cosas, la modificación de hábitos y conductas en la vida cotidiana de las personas. De acuerdo con la ENVIPE, históricamente la inseguridad ha preocupado más a la población de la Ciudad de México que a la del conjunto del país, un sentimiento que se ha agudizado con el paso del tiempo. En 2012, aproximadamente 64 de cada 100 habitantes adultos de la capital tenían entre sus preocupaciones principales la inseguridad (57 de cada 100 a nivel nacional), mientras que en 2020 esta relación aumentó a 74 de cada 100 (68 de cada 100 para el total del país).

La percepción de inseguridad varía según se haga referencia a la colonia, la alcaldía o la entidad de residencia, así como al sexo de las personas. En términos generales, un mayor número de habitantes de la Ciudad de México percibe como insegura la entidad (es decir, la propia Ciudad) en relación con la alcaldía y la colonia. En 2020, el 85.3% de la población adulta que vivía en la capital del país dijo que se sentía insegura en la Ciudad de México, el 73.7% afirmó sentirse insegura en su demarcación y el 58.1% en su colonia. Los porcentajes de percepción sobre inseguridad difieren entre hombres y mujeres. La probabilidad de que el sentimiento de inseguridad se presente entre las mujeres es más elevada que entre los hombres, independientemente de si la pregunta se refiere a la Ciudad, la alcaldía o la colonia (GRÁFICA 5).

Además, en el periodo transcurrido entre 2015 y 2019 han crecido los porcentajes de hombres y de mujeres que han manifestado este sentimiento. Si bien en 2020 se observa una mejoría en este indicador, no puede descartarse que estas diferencias se deban a los factores metodológicos y estadísticos relacionados con las características del trabajo de campo de la ENVIPE 2020, como ya se ha comentado. Asimismo, es importante destacar que la brecha en la percepción de inseguridad entre unos y otras es más elevada cuando la valoración se realiza respecto de la colonia (en comparación con la alcaldía y la Ciudad de México en su conjunto). En 2020, aproximadamente el 61% de las mujeres afirmaron sentirse inseguras en su colonia, más de 5 puntos porcentuales por encima de los hombres (55.2%).



GRÁFICA 5. PORCENTAJE DE PERSONAS RESIDENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO QUE PERCIBEN INSEGURIDAD EN SU ENTORNO, SEGÚN SEXO Y PROXIMIDAD, 2015-2020

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los micro datos de la ENVIPE para cada año.

La percepción sobre la inseguridad varía también al preguntar por los espacios públicos y privados frecuentados por las personas en su vida cotidiana (CUADRO 2). En el conjunto de la población adulta de la Ciudad de México destacan el transporte público y los cajeros automáticos localizados en la vía pública por el elevado número de valoraciones negativas que reciben. En 2020, aproximadamente 8 de cada 10 personas adultas de la Ciudad acudían a estos lugares sintiéndose en peligro. La calle (77.3%), entidades bancarias (64.5%), carreteras (51.6%), mercados (50.7%) y parques o centros recreativos (50.2%) también eran valorados de manera negativa por la mitad o más de la población adulta capitalina. Aunque las personas que dijeron sentirse inseguras en su casa representaban un porcentaje menor en términos comparativos, éste alcanzó al 18.6% de las personas adultas.

Es importante señalar que, en los espacios referidos por la ENVIPE 2020, la proporción de mujeres que reportan sentirse seguras tiende a ser mayor a la de los hombres. La diferencia más grande en la percepción de inseguridad entre hombres y mujeres corresponde al mercado, donde aproximadamente 55 de cada 100 mujeres se sienten inseguras, mientras que 46 de cada 100 hombres comparten esta sensación. La inseguridad percibida en los centros comerciales se valora también de manera distinta entre sexos, con porcentajes de 38 y 31.1%, respectivamente. En sentido inverso,

el sentimiento de inseguridad de los hombres es mayor al de las mujeres en el trabajo (26.1 y 19.1%, respectivamente). Las distancias entre sexos en este indicador son casi nulas en los cajeros automáticos y en la escuela.

CUADRO 2. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE SE SIENTE INSEGURA EN CIERTOS LUGARES, SEGÚN SEXO, 2019 Y 2020

Lugaros	2019				2020		
Lugares	Hombres	Mujeres	Total		Hombres	Mujeres	Total
Transporte público	85.5%	85.7%	85.6%		80.1%	82.4%	81.3%
Cajero automático locali- zado en la vía pública	81.2%	79.6%	80.4%		81.0%	80.5%	80.7%
Calle	83.3%	84.7%	84.1%		74.5%	79.7%	77.3%
Banco	69.4%	71.5%	70.5%		61.5%	67.2%	64.5%
Carretera	52.0%	52.5%	52.3%		51.1%	52.1%	51.6%
Mercado	54.4%	60.4%	57.7%		46.3%	54.6%	50.7%
Parque o centro recreativo	56.2%	59.1%	57.7%		48.4%	51.8%	50.2%
Centro comercial	37.3%	44.9%	41.4%		31.1%	38.0%	34.8%
Automóvil	42.0%	38.6%	40.1%		36.0%	33.3%	34.5%
Trabajo	30.7%	23.2%	26.6%		26.1%	19.1%	22.4%
Casa	20.6%	23.5%	22.1%		17.8%	19.3%	18.6%
Escuela	7.4%	12.0%	9.9%		5.2%	5.8%	5.6%

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los micro datos de la ENVIPE para cada año. Se presentan datos para 2019 porque es el año de referencia de la evaluación de diseño, y para 2020 porque es la última edición disponible en abril de 2021. La pregunta sobre la percepción de inseguridad se refiere al año del levantamiento de la ENVIPE.

Como consecuencia de la percepción negativa que tienen las personas sobre la seguridad pública en la capital de la República, quienes residen en ella han dejado de hacer ciertas actividades, o bien han modificado hábitos y conductas, con el fin de sortear escenarios en los que puedan ser víctimas de delito y violencia (GRÁFICA 6). De forma similar a lo retratado anteriormente, las mujeres también son el grupo poblacional que ha decidido modificar en mayor medida sus rutinas, sobre todo en lo que se refiere a salir de noche (en 2019 dejó de hacerlo el 61.1% de las mujeres frente al 47.5% de los hombres), tomar taxis (50.8 y 40.3%) y llevar tarjeta bancaria (52.0 y 41.8%). Indudablemente, la actividad que se ha visto modificada en mayor medida como consecuencia de

la inseguridad que viven o perciben las personas se refiere a permitir que los niños y las niñas salgan solos de casa. El 72.2% de la población adulta de la Ciudad ya no permite estas salidas; pero este porcentaje es mayor entre las mujeres (75.3%) que entre los hombres (68.3%).

GRÁFICA 6. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE HA DEJADO DE HACER CIERTAS ACTIVIDADES POR TEMOR A SER VÍCTIMA DE DELITO, SEGÚN SEXO, 2019



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los micro datos de la ENVIPE 2020. La pregunta sobre el cambio en las actividades cotidianas se refiere a 2019, año previo al levantamiento de la ENVIPE.

Contar con redes de apoyo, tanto formales como informales, es una manera de hacer frente a la inseguridad y la violencia, dado que permite a las víctimas alcanzar cierto grado de empoderamiento. Dentro de las redes formales se encuentran las instituciones de procuración de justicia y de prevención del delito, así como las dedicadas a la seguridad pública. Por su parte, entre las redes de apoyo informales es posible identificar a la familia, amigos, vecinos o la propia comunidad en la que un individuo se desenvuelve y convive. Pese a que en la Ciudad de México existen instituciones que cumplen las funciones de administración y procuración de justicia, y de combate a la delincuencia, en muchas ocasiones éstas son desconocidas para los ciudadanos. Además, existen casos en los que, pese a ser conocidas, inspiran cierta o mucha desconfianza.

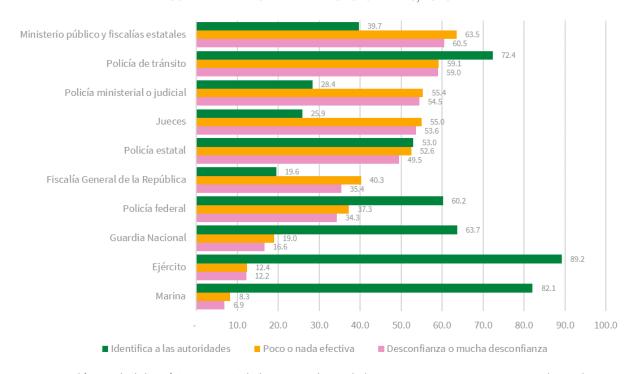
Tanto el grado de conocimiento como el de confianza son importantes para entender la percepción que tienen las personas sobre la seguridad del lugar en que residen, pues el desconocimiento



de este tipo de instancias y/o la desconfianza respecto de su quehacer pueden derivar en la creencia de que los delitos no se persiguen, en sentimientos de desamparo entre los individuos e incluso en decisiones de 'hacer justicia por su propia mano'. Además, es importante mencionar que, en la medida en que las personas conocen las instituciones, leyes, reglamentos y procesos que guían el actuar del gobierno respecto de la seguridad pública, son capaces de brindar apoyo a sus conocidos, amigos y familiares ante situaciones que así lo requieran.

De acuerdo con la ENVIPE 2020 (GRÁFICA 7), los habitantes de la Ciudad de México están muy familiarizados con instituciones como el ejército (a quien afirma reconocer el 89.2% de la población), la Marina (82.1%) y la policía de tránsito (72.4%), y en menor medida con la Fiscalía General de la República (19.6%), los jueces (25.9%), la política ministerial o judicial (28.4%), y el Ministerio Público y las fiscalías estatales (39.7%). Estos resultados son particularmente importantes, ya que el Ministerio Público es la instancia encargada de recibir y formalizar las denuncias por hechos delictivos, así como iniciar las investigaciones respectivas.

GRÁFICA 7. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN CONOCIMIENTO, VALORACIÓN SOBRE LA CONFIANZA Y EFECTIVIDAD DE LAS AUTORIDADES, 2020

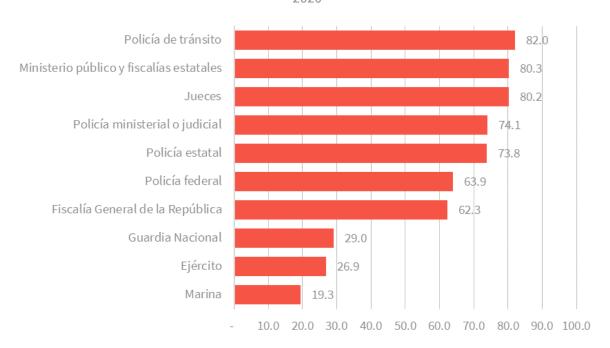


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los micro datos de la ENVIPE 2020. Las preguntas sobre valoración de la confianza y el desempeño tienen como periodo de referencia el año 2020. Los porcentajes se calculan respecto de la población que afirma conocer cada una de las instituciones.



Entre las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia que inspiran desconfianza o mucha desconfianza a una mayor proporción de los ciudadanos destacan el Ministerio Público y las fiscalías estatales (el 60.5% de las personas adultas de la Ciudad se manifiesta en este sentido), la policía de tránsito (59.0%), la policía ministerial o judicial (54.5%) y los jueces (53.6%). Todas estas autoridades son valoradas de manera negativa, en cuanto al nivel de confianza que suscitan, por más de la mitad de la población adulta de la Ciudad de México. En el otro extremo cabe destacar a la Marina (6.9%), el Ejército (12.2%) y la Guardia Nacional (16.6%) como las autoridades que inspiran confianza o mucha confianza para una mayor parte de las personas que residen en la capital de la República. Es posible afirmar que las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia que inspiran mayor desconfianza a la ciudadanía son también las que han sido valoradas como 'poco o nada' efectivas de manera más frecuente. Esta tendencia se observa en el elevado porcentaje de población que considera poco o nada efectivo al Ministerio Público y las fiscalías estatales (63.5%), la policía de tránsito (59.1%), la policía ministerial o judicial (55.4%), los jueces (55.0%) y la policía estatal (52.6%).

GRÁFICA 8. POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE CONSIDERA CORRUPTAS A LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD, 2020



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los micro datos de la ENVIPE 2020. Las preguntas sobre valoración de la corrupción tienen como periodo de referencia el año 2020. Los porcentajes se calculan respecto de la población que afirma conocer cada una de las instituciones.

En la evaluación del quehacer institucional también interviene la percepción que se tiene sobre el estado de corrupción de las dependencias y entidades responsables de la seguridad. Según resultados de la ENVIPE 2020, aproximadamente 82 de cada 100 habitantes que aseguran conocer a la policía de tránsito afirman que esta institución es corrupta; 80 de cada 100 calificaron de este modo al Ministerio Público y las fiscalías estatales, así como a los jueces. El porcentaje de ciudadanos y ciudadanas que perciben como corruptas a las instituciones responsables de un modo u otro de la seguridad es también elevado al indagar sobre la policía ministerial o judicial y la policía estatal, pues en ambos casos se sitúa en torno al 75%. La probabilidad de que la población califique como corruptas a la Guardia Nacional, el Ejército y la Marina es mucho menor en términos comparativos, como puede observarse en los resultados de la GRÁFICA 8.

Si se comparan los datos mostrados en las GRÁFICAS 7 y 8 se aprecia con facilidad la asociación que existe en la ordenación de las instituciones de acuerdo con estos tres indicadores. Las autoridades que reciben valoraciones negativas (por un mayor porcentaje de personas) en efectividad y confianza, son también las peor valoradas en corrupción (por porcentajes igualmente elevados de la población).

2.1.3 Aproximación al estado que guarda la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México

El presente apartado está construido con base en las estadísticas delictivas sobre ilícitos cometidos contra mujeres, publicadas por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJ),⁴⁵ por lo que es importante señalar que el aumento o la disminución en la apertura de carpetas de investigación, o en el número de víctimas reportadas al Ministerio Público por este tipo de delitos, no puede constituir una muestra representativa del número real de mujeres que sufren agresiones, puesto que muchas de ellas no logran denunciar.⁴⁶ En este sentido, la variación en la apertura de

⁴⁵ La Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 24 de diciembre de 2019), establece la entrada en vigor de ésta el 10 de enero de 2020 (Transitorio Primero).

⁴⁶ Al respecto es necesario realizar tres precisiones con relación al alcance de la información que se presenta. Por un lado, todas las carpetas analizadas corresponden a hechos delictivos ocurridos durante 2019. En segundo lugar, dado que la fecha de corte de la información (recuperada de la página electrónica "Datos Abiertos Ciudad de México"; https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/victimas-en-carpetas-de-investigacion-pgj/table/) es el 22 de abril de 2020, se incluyen también las carpetas que fueron iniciadas en los primeros cuatro meses de ese año por delitos acaecidos en algún momento de 2019. La selección de las carpetas de investigación abiertas en el primer cuatrimestre de 2020 permite incluir en los cálculos a las víctimas por delitos ocurridos en 2019 que, por diversos motivos, no realizaron la denuncia inmediatamente después del evento sufrido. En tercer lugar, se toma como fuente la base de víctimas publicada por la FGJ, donde, a diferencia de la base de carpetas, se presentan algunos datos demográficos de las víctimas (como edad y sexo). No obstante, la base de víctimas no incluye una variable que permita identificar a la víctima, y por lo tanto



procesos penales puede responder tanto a un aumento o disminución de los hechos delictivos, como a un fortalecimiento de la cultura de la denuncia, también expresado en una mayor confianza de las personas en las instituciones de procuración de justicia. O incluso a cambios en las condiciones particulares que viven las mujeres víctimas de delito ante la posibilidad de la denuncia (por ejemplo, que cuenten con apoyo que antes no tenían para tomar la decisión y llevar a cabo ese trámite). Es importante tener en cuenta estas posibilidades para comprender el alcance de los datos que se presentan en este apartado sobre los delitos cometidos en contra de las mujeres en la capital del país.⁴⁷

De acuerdo con la FGJ, en 2019 se reportaron 251,850 delitos en carpetas de investigación por actos perpetrados en la Ciudad de México, de los cuales más de la tercera parte (87,298, 34.7%) fueron cometidos en contra de mujeres. El nivel de violencia contra la mujer, expresado en el número de delitos contra ellas reportados en carpetas de investigación, es ligeramente menor al de los hombres en 14 de las 16 alcaldías de la Ciudad; esta relación se invierte sólo en Milpa Alta y La Magdalena Contreras. El mayor número de delitos contra mujeres se concentró en Iztapalapa (13,578; 15.6%), Cuauhtémoc (11,812; 13.5%) y Gustavo A. Madero (8,869; 10.2%), demarcaciones que acumularon el 39.3% (34,259) de los delitos contra las mujeres durante ese año.

Respecto de la probabilidad de ser víctima de un ilícito, fueron las alcaldías Cuauhtémoc (donde la tasa de incidencia delictiva en 2019 correspondió a 4,229 delitos contra mujeres por cada 100,000 mujeres residentes de esa demarcación), Benito Juárez (3,004 delitos) y Miguel Hidalgo (2,661) las que se posicionaron como las más inseguras (CUADRO 3). Al comparar entre sexos, las tasas de incidencia delictiva para la población masculina son mayores a las de las mujeres en todas

transformar el total de hechos delictivos (o carpetas reportadas) en el total de víctimas (considerando que una misma persona puede ser víctima de más de un hecho). En consecuencia, los datos aquí presentados se refieren a hechos o actos delictivos cometidos contra una persona, y no a víctimas propiamente. Asimismo, es importante tener en cuenta que los hechos o actos denunciados que dan origen a la apertura de una carpeta de investigación pueden no ser constitutivos de delito una vez finalizado el proceso judicial.

⁴⁷ Una de las opciones para obtener una cifra más aproximada del total de actos de violencia que se cometen en contra de las mujeres es analizar las encuestas de victimización y percepción sobre seguridad pública aplicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, como la ENVIPE y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Otra posibilidad es contabilizar y geo referenciar las llamadas de auxilio o de asesoría que las mujeres realizan a las líneas y medios de atención disponibles (telefónicas o en redes sociales). En ambos casos, la información obtenida podría complementar los reportes sobre las carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público, y en cierta medida contribuir a reducir la cifra negra.

las alcaldías excepto en Milpa Alta, donde la probabilidad de ser víctima de un delito siendo mujer es 2.7 veces superior a la de los hombres.

CUADRO 3. TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA POR ALCALDÍA Y SEXO, 2019

Alcaldía	Tasa de incidencia por delitos co- metidos contra mujeres	Tasa de incidencia por delitos co- metidos contra hombres		
Cuauhtémoc	4,229	6,328		
Benito Juárez	3,004	4,843		
Miguel Hidalgo	2,661	6,272		
Venustiano Carranza	2,232	3,277		
Iztacalco	1,883	2,802		
Azcapotzalco	1,870	2,670		
Coyoacán	1,868	2,481		
Álvaro Obregón	1,692	2,472		
Tlalpan	1,538	2,033		
La Magdalena Contreras	1,515	2,622		
Gustavo A. Madero	1,456	2,033		
Iztapalapa	1,430	2,040		
Xochimilco	1,410	1,747		
Cuajimalpa de Morelos	1,397	1,560		
Tláhuac	1,377	1,632		
Milpa Alta	1,195	440		
Ciudad de México	1,863	2,632		

Nota: la tasa expresa el número de delitos cometidos contra mujeres u hombres en cada alcaldía, por cada 100,000 habitantes de ese mismo sexo en la alcaldía de referencia. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/victimas-en-carpetas-de-investigacion-pgj/table/ (consultado el 7 de mayo de 2020) y EIC 2015.

Durante 2019 las mujeres se vieron particularmente afectadas por los robos, pues el 30.9% de los delitos cometidos en contra de ellas ese año lo fueron por este tipo de ilícitos. Otros delitos que se presentaron de manera frecuente entre las mujeres fueron la violencia familiar (con 20,608 delitos, el 23.6% del total); las amenazas (7,874, el 9%); los delitos de tipo sexual, entre los que se incluye abuso y acoso sexual, tentativa de violación, violación y estupro (5,631, el 6.5%); y las lesiones culposas, como caídas, quemaduras y tránsito, entre otras (1,847, el 2.1%) (CUADRO 4).



CUADRO 4. DELITOS COMETIDOS CONTRA MUJERES OCURRIDOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019

Tipo de delito	Delitos cometidos contra mujeres	Porcentaje
Robo (incluye tentativa de robo)	27,011	30.9%
Violencia familiar	20,608	23.6%
Amenazas	7,874	9.0%
Delitos de tipo sexual (abuso y acoso sexual; tentativa de violación y violaciones; estupro)	5,631	6.5%
Lesiones culposas (por caídas, quemaduras, tránsito y otras)	1,847	2.1%
Lesiones intencionales (arma blanca, de fuego, por golpes y otras)	1,546	1.8%
Sustracción de menores, plagio, secuestro, privación de la libertad personal, desaparición	1,094	1.3%
Corrupción de menores, trata de personas, pornografía	423	0.5%
Discriminación	369	0.4%
Homicidios (incluye tentativa de homicidio)	349	0.4%
Feminicidio	72	0.1%
Otros delitos	20,480	23.5%
Total	87,298	100.0%

Nota: porcentajes calculados sobre 87,298 delitos cometidos contra mujeres. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/victimas-en-carpetas-de-investigacion-pgj/table/ (consultado el 7 de mayo de 2020).

En relación con la violencia familiar, se estima que, aproximadamente, la mitad de las alcaldías (7 de 16) reportaron tasas de incidencia delictiva por este delito superiores a la tasa promedio de la capital, ubicada en 440 delitos contra mujeres por cada 100,000 mujeres. Las demarcaciones con las mayores tasas de incidencia delictiva por violencia familiar contra la mujer fueron Cuauhtémoc (con 599 delitos por cada 100,000 mujeres), La Magdalena Contreras (588) e Iztacalco (572). De forma contraria, Benito Juárez y Miguel Hidalgo reportaron las menores tasas de incidencia delictiva por violencia familiar (335 y 372, respectivamente) para ese mismo año.

Los delitos de tipo sexual contra las mujeres sobresalen, junto a la trata de personas y la pornografía, por su alta probabilidad de ser ejercidos en contra de la población infantil, y en particular contra las niñas. Casi 1 de cada 2 delitos cometidos contra mujeres que sufrieron abuso sexual en 2019 en la Ciudad de México fueron perpetrados contra niñas (entre 0 y 17 años) y el 44% de los delitos por tentativa de violación fueron también en contra de menores de edad. Además, 8 de cada 10 delitos por pornografía fueron cometidos contra niñas, y existió un 44% de probabilidad de que los delitos por trata de personas también tuvieran víctimas infantiles. Otros delitos que afectaron de manera particular a la población infantil durante ese año fueron la corrupción de menores y el



estupro. ⁴⁸ En 2019, hubo 18 casos de estupro y 178 de corrupción de menores que afectaron a niñas. ⁴⁹

Finalmente, el feminicidio es el acto más violento y extremo ejercido en contra de las mujeres. De acuerdo con el Artículo 148 Bis. del Código Penal para el Distrito Federal: "comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, *prive de la vida a una mujer...*". Si bien este delito está tipificado en el Código Penal, muchos de los casos de feminicidio comienzan siendo investigados mediante la figura del homicidio. ⁵⁰ Aunque el número de víctimas de homicidio y feminicidio representaron porcentajes muy bajos entre el total de mujeres víctimas en 2019 (0.4 y 0.1%, respectivamente; CUADRO 4), el número de carpetas de investigación abiertas por estos delitos ha aumentado significativamente en los últimos años, pasando de 1,675 en 2016 a 2,069 en 2019. En el caso particular de los feminicidios, el número de carpetas iniciadas por estos hechos experimentó un crecimiento del 71.4% tan sólo entre 2018 y 2019 —al pasar de 42 a 72— y del 50.0% entre 2016

⁴⁸ El delito de corrupción de menores es definido en el Artículo 201 del Código Penal Federal como el que cometen quienes obliguen, induzcan, faciliten o procuren "a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo o realizar cualquiera de los siguientes actos: a) Consumo habitual de bebidas alcohólicas; b) Consumo de sustancias tóxicas o al consumo de alguno de los narcóticos a que se refiere el párrafo primero del Artículo 193 de este Código o a la fármaco dependencia; c) Mendicidad con fines de explotación; d) Comisión de algún delito; e) Formar parte de una asociación delictuosa; o f) Realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual". El estupro se refiere, en general, al mantenimiento de relaciones sexuales con una persona menor de edad cuyo consentimiento se obtienen por medio de engaño (al respecto pueden verse los Artículos del Código Penal Federal incluidos en el Título Decimoquinto, Capítulo I. Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación).

⁴⁹ De acuerdo con los reportes de la FGJ de la Ciudad de México, existieron diez víctimas de corrupción de menores mayores de edad, probablemente debido a que algunas carpetas de investigación reportaron más de una víctima, de las cuales una o varias de ellas tenía 18 años o más.

⁵⁰ Cabe mencionar que ha habido importantes avances en la incorporación de aspectos de contexto social en la tipificación del delito de feminicidio, por lo que en la investigación de este delito se debe considerar información relacionada con la víctima, con los hechos y con el agresor. En este sentido, desde diciembre de 2018, en la Ciudad de México "toda muerte violenta de mujer se investiga con el protocolo de feminicidio para acreditar o descartar razones de género" (FGJCDMX, 22 de noviembre de 2020). Sin embargo, el debate sobre el tema continúa abierto, pues se plantea que "La importancia de la tipificación del feminicidio radica en establecer un marco normativo que visibilice, sancione y contribuya a erradicar los asesinatos de mujeres por razones de género, al tiempo que enfatice la no revictimización de las mujeres y sus familias dentro de un sistema de justicia, el cual es parte del Estado" (Araiza, Vargas y Medécigo, 2020: 24). Asimismo, se reconoce que todavía "se presentan dificultades en el momento de la acreditación del delito" (Araiza, Vargas y Medécigo, 2020: 19).

y 2019 (de 48 a 72) (CUADRO 5). Es importante señalar que, para el periodo 2016-2018, la información socio demográfica contenida en las carpetas de investigación para ambos tipos de delitos presenta serias deficiencias, pues no permite identificar el número de víctimas ni su sexo. Aunque esto no constituye un obstáculo sustancial para el caso de los feminicidios, pues por definición se cometen en contra de mujeres, sí representa un inconveniente en el análisis de los homicidios.⁵¹

CUADRO 5. CARPETAS DE INVESTIGACIÓN ABIERTAS POR HOMICIDIOS Y FEMINICIDIOS OCURRIDOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2016-2020

MEMO0, 2010 2020						
Número de carpetas de investigación						
Año	Homicidios	Feminicidios				
2016	1,627	48				
2017	1,799	43				
2018	2,133	42				
2019	1,997	72				
2020*	574	12				
Tasas de variación						
Periodo	Homicidios	Feminicidios				
2016-2017	10.6%	-10.4%				
2017-2018	18.6%	-2.3%				
2018-2019	-6.4%	71.4%				

Nota: en 2019, por las 72 carpetas abiertas por feminicidio, hubo 76 víctimas (4 de ellas eran hombres). De la misma forma, en las 12 carpetas abiertas por feminicidio en 2020 se reportan 13 víctimas (2 de ellas hombres). Además, en 2020 existen 3 carpetas por tentativa de feminicidio (no incluidas en los 12 casos reportados en el cuadro). *Abarca del 1 de enero al 22 de abril. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/table/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito. Consultado el 7 de mayo de 2020.

El número de feminicidios presenta variaciones importantes entre las alcaldías. Entre 2016 y 2019, la probabilidad de sufrir una muerte por esta razón aumentó en 11 de las 16 alcaldías de la Ciudad, y solamente en 5 disminuyó o se mantuvo. Entre las demarcaciones donde el feminicidio tuvo mayores incrementos en números absolutos destacan Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Iztacalco y Tláhuac (CUADRO 6). El caso de Iztapalapa es paradigmático, ya que en 2016 se

⁵¹En la información correspondiente al primer cuatrimestre de 2020, periodo para el cual sí se puede obtener información del sexo de la víctima, existe el reporte de la defunción de dos hombres por el delito de feminicidio, eventos que podrían referirse a casos de transfeminicidio (es decir, privación de la vida de hombres que se identifican como mujeres).



reportaron 16 defunciones anuales por esta causa, en 2017 se redujeron a 3, en 2018 aumentaron a 4 y en 2019 alcanzaron nuevamente los 16 sucesos de feminicidio. En cualquier caso, el balance general para el periodo 2016-2019 es un incremento de 24 casos de feminicidios en la Ciudad. El MAPA 6 muestra la distribución geo referenciada de los feminicidios ocurridos en 2019.

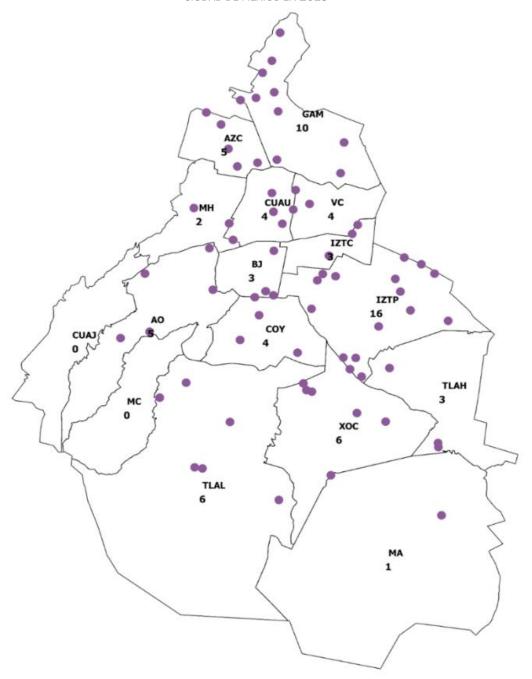
CUADRO 6. CARPETAS DE INVESTIGACIÓN ABIERTAS POR FEMINICIDIOS OCURRIDOS EN LAS ALCALDÍAS, 2016-2020

Alcaldía	2016	2017	2018	2019	2020*	Variación en el número de casos entre 2016 y 2019
Azcapotzalco	0	0	3	5	0	5
Benito Juárez	0	2	2	3	0	3
Iztacalco	0	3	2	3	0	3
Tláhuac	0	3	2	3	2	3
Coyoacán	2	4	0	4	1	2
Cuauhtémoc	2	3	4	4	2	2
Miguel Hidalgo	1	4	3	2	1	1
Venustiano Carranza	2	1	2	4	0	2
Gustavo A. Madero	6	5	6	10	2	4
Álvaro Obregón	4	2	1	5	1	1
Tlalpan	5	5	6	6	3	1
Cuajimalpa de Morelos	0	1	0	0	0	0
Iztapalapa	16	3	4	16	0	0
Milpa Alta	1	2	2	1	0	0
Xochimilco	6	3	3	6	0	0
La Magdalena Contreras	2	1	2	0	0	-2
No especificado	1	1	0	0	0	-1
Total	48	43	42	72	12	24

Nota: en 2020 también se han abierto 3 carpetas de investigación por tentativa de feminicidio en Xochimilco, Gustavo A. Madero y Tlalpan. *Incluye del 1 de enero al 22 de abril. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/table/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito. Consultado el 7 de mayo de 2020.



MAPA 6. GEO REFERENCIACIÓN DE LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN ABIERTAS POR FEMINICIDIOS OCURRIDOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2019



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-inves-tigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/table/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito. Consultado el 7 de mayo de 2020.



2.2 EL MECANISMO DE ALERTA POR VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.

El presente apartado aborda la naturaleza del mecanismo de Alerta por Violencia contra las Mujeres mediante el desarrollo de cinco preguntas clave: ¿En qué contexto surge la AVM? ¿Qué es? ¿Cuál es su objetivo? ¿Cómo se instrumentaliza? y ¿Cómo se operacionaliza? El planteamiento y las respuestas a estos interrogantes permiten ofrecer los elementos necesarios para definir una estrategia pertinente de evaluación, e identificar y construir las técnicas de recopilación de información y análisis más adecuadas. Para responder a estas preguntas se revisa el marco normativo que circunscribe la definición, el objetivo y el proceso de activación del mecanismo, así como algunos estudios que abordan la Alerta en su versión federal y que permitan profundizar en la discusión teórica sobre su naturaleza.

Derivado de amplias protestas y demandas ciudadanas por una respuesta efectiva de parte del Gobierno a la situación de inseguridad y violencia que viven las mujeres en el país, el primero de febrero de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante Ley General), y el 11 de marzo de 2008 su Reglamento (en adelante, Reglamento de la Ley General). La entrada en vigor de la Ley General dio paso al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mismos que constituyen hoy en día los pilares de la política pública del Estado Mexicano para erradicar la violencia contra las mujeres por razones de género. Además de estos dos instrumentos, la Ley sobresalió por la incorporación de un novedoso mecanismo de emergencia para atender casos de violencia extrema contra las mujeres, al que se denominó Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM).

La Ley General define este mecanismo, en su Artículo 22, como "el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad". Además, establece que su objetivo será "garantizar la seguridad de las mismas [las mujeres], el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos" (Artículo 23). Por su parte, se establece que el mecanismo se activará siempre y cuando exista alguno de los siguientes supuestos:

I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;





II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y

III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten. (Artículo 24, LGAMVLV)

De lo anterior podemos deducir que la AVGM puede ser interpretada al menos de dos maneras. La primera derivada de la definición del Artículo 22, que la establece como un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia. Es decir, como el conjunto de acciones orientadas a atender una situación extraordinaria y que, por el diseño e implementación oportuna de éstas, permitirían resolver el problema señalado en este Artículo en un periodo corto de tiempo. Es importante mencionar que, en este caso, la situación de emergencia o extraordinaria que se atiende se refiere expresamente al ejercicio de violencia feminicida por parte de individuos o de la comunidad, misma que se expresa en la existencia de un estado de perturbación social derivado de la comisión de delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres (Artículo 24). El propio testimonio de Marcela Lagarde (2020), redactora e impulsora de la LGAMVLV, expresa el sentido y propósito de la Alerta:

pensé, ¿qué es lo que hacemos cuando hay desgracias, qué es lo que hacemos cuando hay inundaciones, cuando hay un terremoto? (...) Convocamos a acciones de emergencia, y entonces me apoyé muchísimo en los organismos que trabajan los desastres para diseñar la alerta de violencia de género, la diseñé con mis colegas como una alerta que podemos aplicar en cualquier parte del país (...) es una alerta puntualmente territorial, incluso logramos hacer en estos estudios una geo referencia por entidades federativas y municipios para indicar por mapas cómo estamos en cuanto a la violencia feminicida (Seminario permanente Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres a debate, julio de 2020).

La segunda interpretación hace referencia al objetivo de la AVGM delineado en el Artículo 23, según el cual este conjunto de acciones puede prescindir de un estado de emergencia para ser implementado, puesto que está destinado no sólo a garantizar la seguridad de las mujeres, sino también a erradicar la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación contraria a los derechos humanos. Con ello, la AVGM adquiere el perfil de una estrategia de largo plazo destinada a atender problemas estructurales.

Recientemente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha señalado, en el estudio "Análisis de las Buenas Prácticas del Mecanismo de Declaratoria de Alerta de Género en contra de las Mujeres", la presencia de una diversidad de incongruencias dentro del marco normativo que circunscribe este mecanismo en la Ley General. Entre estas incongruencias sobresalen —además



de la desconexión entre la definición, el objetivo y los supuestos para la emisión de una declaratoria de AVGM— la transgresión de los principios de legalidad (*reserva de ley y subordinación jerárquica*). El primer principio se refiere a que un Reglamento de Ley no debe abordar elementos reservados exclusivamente a la Ley, y el segundo significa que un Reglamento sólo debe contener disposiciones establecidas en la Ley a la que se subordina. Un ejemplo de estas incongruencias se manifiesta en que el Reglamento de la Ley General introduce la figura de 'grupo de trabajo', un actor fundamental en el procedimiento de emisión del mecanismo de alerta, sin que hubiese constancia previa de su existencia en la Ley.⁵²

En la capital, el mecanismo de alerta fue replicado con ligeras variaciones en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (en adelante LAMVLV), publicada en la GO-CDMX el 29 de enero de 2008, con el nombre de Alerta por Violencia contra las Mujeres (AVM). A diferencia del mecanismo establecido por la Ley General, la LAMVLV no prevé una definición sobre dicho mecanismo de emergencia de manera enunciativa, sino que se limita a establecer su objetivo y los supuestos para su declaración.

Cabe destacar que la LAMVLV replica el concepto de la "Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres" (Artículo 22) de la Ley General, para definir la "Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres" (Artículo 3, Fracción XXIV). Así, "el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad", se refiere tanto al mecanismo de alerta como a su declaración. Es decir, se equipara su existencia con su activación.

De acuerdo con el Artículo 9 de la LAMVLV, el objetivo de la AVM es "acordar e implementar las acciones de emergencia para garantizar el cese de la violencia feminicida y la seguridad de las mismas [mujeres]". Por su parte, el Artículo 8 señala los supuestos según los cuales podrá ser emitida su declaratoria:

I. Existan delitos graves y sistemáticos contra las mujeres;

II.Existan elementos que presuman una inadecuada investigación y sanción de esos delitos; o

⁵² El estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM está disponible en https://n9.cl/mcqf (consultado el 26 de octubre de 2020).

III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o del Distrito Federal, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten a INMUJERESDF [ahora Secretaría de las Mujeres].

Como se puede observar, la AVM también toma a la violencia feminicida como referente de emergencia. Es importante señalar que este tipo de violencia y el feminicidio no son intercambiables. Mientras la violencia feminicida es definida como la forma extrema de violencia contra las mujeres (Artículo 6, Fracción VIII, LAMVLV), el feminicidio corresponde a un delito que constituye la privación de la vida de una mujer por razones de género y que, por lo tanto, se alza como la última expresión de la violencia feminicida (Artículo 148 bis del Código Penal de la Ciudad de México).

A pesar de que la Alerta local encuentra similitudes con la Alerta federal, ambas siguen procesos diferentes para su activación o instrumentalización (véanse los diagramas de flujo 8.1 y 8.2 del Anexo a este documento). Es decir, para ser declaradas y constituirse, posteriormente, en un conjunto de acciones destinadas a superar el estado de contingencia. En el caso particular de la Alerta por Violencia contra las Mujeres, es la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México quien emite su declaratoria, ya sea mediante la solicitud de la Secretaría de las Mujeres (SEMUJERES), o de los titulares de alguna de las 16 alcaldías (Artículo 8 de la LAMVLV). Para el caso de que sean los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de la Ciudad de México, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o los organismos internacionales los que demanden su declaración (como se establece también en el Artículo 8 de esta Ley), corresponde a SEMUJERES mediar su solicitud ante la Secretaría de Gobierno.

El proceso que siguen las instituciones u organizaciones para presentar sus solicitudes de declaratoria está regulado por el Reglamento de la LAMVLV (en adelante Reglamento). A saber, la solicitud debe enviarse por escrito a la Dirección General del INMUJERES (ahora SEMUJERES), misma que deberá contener lo siguiente:

- I. Nombre de la institución u organización civil solicitante;
- II. Acreditación de la personalidad del solicitante;
- III. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- IV. Delimitación del Área geográfica que comprende la zona en la que solicita la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres;
- V. Descripción de los hechos;
- VI. Señalamiento del grupo de mujeres afectado;



VII. Periodo en el que se han presentado los hechos que motivan la solicitud;

VIII. Los elementos probatorios con los que se cuente; y

IX. La documentación e información adicional que, en su caso, le solicite el INMUJERES [actualmente SEMUJERES] (Artículo 5 del Reglamento de la LAMVLV).

En caso de que la información esté incompleta o derivado del análisis de su contenido se determine por SEMUJERES que la solicitud no cuenta con los elementos suficientes, ésta notifica la situación a la institución u OSC solicitante para que pueda completarla en un plazo de cinco días hábiles. Si después de este periodo el solicitante no ha proporcionado la información, la dependencia toma esta solicitud como no presentada.

Cuando la documentación esté completa, SEMUJERES tiene la opción de robustecer el expediente mediante solicitudes de información a entidades, órganos desconcentrados, dependencias y alcaldías sobre los temas que esta Secretaría considere pertinentes. Una vez recibida la información, la Secretaría de las Mujeres elabora el proyecto de declaratoria, emite la opinión de procedencia y realiza la solicitud de declaratoria a la Secretaría de Gobierno.

Esta última dependencia tendrá el deber de analizar el contenido del expediente y, de ser el caso, suscribir el proyecto para su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Una vez hecho lo anterior, instaura el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) para dar seguimiento a las acciones de emergencia (Artículo 9 de la LAMVLV). De acuerdo con el Reglamento de la LAMVLV, el GIM estará integrado por "las organizaciones de la sociedad civil o personas especializadas en la materia relacionadas con la alerta en cuestión y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por invitación que se les formule" (Artículo 8 del Reglamento).

La descripción del proceso anterior cobra importancia, ya que para el caso de que el solicitante de una declaratoria de AVM sea el titular de alguna de las 16 alcaldías o la propia SEMUJERES, no queda establecido dentro de la norma ni en su reglamento, si la solicitud debe estar sustentada por elementos probatorios, u otros elementos establecidos como obligatorios para el caso de que sean los organismos de derechos humanos, de la sociedad civil o internacionales los solicitantes.

Esta imprecisión por parte de la LAMVLV puede acarrear consecuencias para el posterior diseño y operacionalización de las acciones contenidas en las declaratorias de AVM, derivadas de este tipo de solicitudes. Por ejemplo, falta de claridad en la delimitación geográfica que comprende la zona de emergencia, el grupo de mujeres afectado, la descripción de los hechos y el periodo de tiempo



en que han sucedido. De igual forma, quedan dudas sobre si para estos casos son la misma SEMU-JERES y los titulares de las alcaldías quienes diseñen el proyecto de declaratoria, o bien esta tarea corresponde a la Secretaría de Gobierno.

Sumado a lo anterior, a diferencia del Reglamento de la Ley General —que dispone en su Artículo 38 BIS los elementos que debe contener la declaratoria de alerta de violencia de género— el Reglamento de la LAMVLV no señala esos mismos elementos en el caso de la aleta de violencia contra las mujeres, lo que representa un obstáculo para evaluaciones posteriores de este mecanismo, ya que se enfrenta la ausencia de estos elementos de referencia. Por último, es importante destacar que ninguno de los mecanismos de alerta, tanto federal como local, prevén en su norma los elementos para determinar la situación según la cual la emergencia puede ser declarada como superada. Con ello, el mecanismo de emergencia es susceptible de permanecer en el tiempo indefinidamente.

2.3 LA DECLARATORIA DE ALERTA POR VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2019 (DAVM-2019)

El propósito de este apartado es dar cuenta del alcance de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México emitida el 25 de noviembre de 2019 y su proceso de operacionalización. Para ello se hace una revisión de sus antecedentes, su contenido y contexto en que se emite, además de exponer la dinámica y los actores involucrados en su implementación. Las fuentes consultadas para tales fines son la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, las solicitudes de alerta a nivel federal y las acciones propuestas por los Grupos de Trabajo (GT) que dieron seguimiento a dichas solicitudes, así como los documentos probatorios del avance de las 11 acciones de emergencia contenidas en la DAVM-2019.

2.3.1 ¿Qué es una Declaratoria de AVM y en qué consiste la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres emitida el 25 de noviembre de 2019 (DAVM-2019)?

Como ya se ha comentado, una Declaratoria de AVM (DAVM) es el instrumento de política pública que pone en marcha acciones de emergencia para *garantizar* el cese de la violencia feminicida en un área geográfica determinada de la Ciudad de México (LAMVLV). Una DAVM surge como resultado de la aprobación de su solicitud, presentada ya sea por la Secretaría de las Mujeres o por la persona titular de alguna de las 16 alcaldías ante la Secretaría de Gobierno. Los organismos de derechos humanos, tanto a nivel nacional como de la Ciudad de México, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales también pueden reclamar la activación del mecanismo de alerta mediante la gestión de SEMUJERES.



De acuerdo con las características de la solicitud presentada, se diseña un proyecto de declaratoria específico, con acciones *ad hoc* dirigidas a atender el problema detectado. En la Ciudad de México, derivado de múltiples exigencias por parte de la sociedad civil y ante los altos niveles de violencia contra la mujer, la Jefa de Gobierno dio la instrucción a SEMUJERES, en noviembre de 2019, de solicitar la emisión de una Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres, misma que fue aceptada y publicada en la GO-CDMX el 25 de noviembre de 2019. Ésta es la primera vez que se activa la AVM desde que fuera publicada la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México en 2008.

Según lo establecido en el apartado *Antecedentes* del *Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres* del 25 de noviembre de 2019, la Alerta tiene su fundamento en la fracción I del Artículo 8 de la LAMVLV y la fracción I del Artículo 3 de su Reglamento. Es decir, ésta se emite debido a la existencia de delitos graves y sistemáticos contra las mujeres, mismos que hacen referencia a delitos que atentan contra la vida, la integridad física y la libertad de las víctimas. Es importante señalar que al dejar fuera de la fundamentación de la declaratoria la Fracción II del Artículo 3 del Reglamento, la cual establece que estos delitos deben ser cometidos en un área geográfica determinada, se obvia que la DAVM-2019 es emitida para todo el territorio de la Ciudad de México y las acciones contenidas en ella tienen por población objetivo a la totalidad de las mujeres que habitan y transitan en la capital. De la misma forma, al omitir las Fracciones II y III del Artículo 8 de la LAVMVLV se descarta que el motivo de emisión de la DAVM-2019 sea la inadecuada investigación y sanción de delitos graves en contra de las mujeres, o que ésta sea resultado de la solicitud de organismos de la sociedad civil, de derechos humanos o internacionales.

Dado que la emisión del mecanismo de emergencia puede estar motivada por más de un supuesto y para diferentes áreas geográficas, el objetivo de la declaratoria varía. Para el caso particular de una DAVM, ésta puede perseguir tantos objetivos como los establezca su decreto, a diferencia, por ejemplo, de una AVGM que sólo puede perseguir dos, mismos que están normados por el reglamento de la Ley General.⁵³ De esta forma, según el decreto de la Alerta por Violencia contra las

⁵³ Los Artículos 30 y 31 del reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establecen dos objetivos posibles que debe perseguir una Declaratoria de Alerta, mismos que están alineados a los supuestos de activación I y II del Artículo 24 de la Ley General. El Artículo 30 establece que "la declaratoria de alerta de violencia de género tendrá como finalidad detenerla y erradicarla", mientras que el Artículo 31 dispone "La declaratoria de alerta de violencia de género por agravio comparado tendrá como finalidad eliminar las desigualdades producidas por un ordenamiento jurídico o políticas públicas que impidan el reconocimiento o el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de las mujeres (…)".

Mujeres del 25 de noviembre de 2019, este mecanismo se ha activado con tres fines, como se desprende del Artículo Primero de este decreto (énfasis en el original):

Se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres (DAVM) en la Ciudad de México, con el fin de que se implementen las acciones de emergencia que permitan garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad, así como visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia.

Para ello se disponen 11 acciones de emergencia (GRÁFICA 8), las cuales deberán ser complementadas con otras emitidas por el GIM (Artículo Segundo de la DAVM-2019); se establece la obligación de comunicar continuamente a la ciudadanía un mensaje de cero tolerancia hacia la violencia contra las mujeres (mismo que deberá ser replicado por las 16 alcaldías), y se mandata visibilizar la violencia de género en todo el territorio de la capital (Artículo Tercero de la DAVM-2019).

GRÁFICA 8, ACCIONES DE EMERGENCIA DE LA DAVM-2019

- 1. Presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales.
- 2. Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital, así como la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales.
- 3. Fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género.
- 4. Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia.
- 5. Incrementar el número de senderos seguros del Programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público.
- 6. Fortalecer las acciones del Programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en el transporte público y por plataformas.
- 7. Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna.



- 8. Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos.
- 9. Conformación de una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia.
- 10. Creación de la Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Seguridad Ciudadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres.
- 11. Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres.

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del decreto de la DAVM-2019 (GO-CDMX, 25/11/2019).

Aunado a lo anterior, la DAVM-2019 incluye algunas otras actividades dentro de su Artículo Cuarto, las cuales están dirigidas a cumplir con lo dispuesto por el Artículo 9 de la LAMVLV, aunque, cabe destacar, con algunas variaciones (éstas se abordarán a detalle en la evaluación de diseño de este instrumento):

- I. Establecer el Grupo interinstitucional y Multidisciplinario que dará seguimiento a las acciones;
- II. Acordar e implementar las acciones necesarias para enfrentar y abatir la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes;
- III. Asignar mayor presupuesto para los Centros de Atención Integral a las Mujeres, necesarios para hacer frente a la alerta de violencia contra las mujeres, y
- IV. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia contra las mujeres y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.
- V. Presentación de avances mensuales, de carácter público [cabe mencionar que este inciso no está considerado en la LAMVLV].

Sobre el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario, el Artículo Tercero transitorio de la DAVM-2019 establece que este grupo quedará conformado por los titulares de la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de las Mujeres, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, un representante de cada una de las 16 alcaldías, la persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, seis representantes de organizaciones de la sociedad civil, y cuatro representantes de instituciones académicas. Las OSC y académicas(cos) se integrarán al GIM por invitación de la Secretaría de Gobierno, sin que se

especifique la mediación de convocatoria alguna para su selección. Además, la Secretaría de las Mujeres fungirá como Secretaría Técnica del Grupo y tendrá voto de calidad en casos de empate para la toma de decisiones.

En el mismo transitorio se establecen las siguientes funciones del GIM:

- Estudiar y analizar la situación que guarda la violencia contra las mujeres por delitos graves y sistemáticos en su contra en la Ciudad de México, para determinar las acciones interinstitucionales que permitan su erradicación.
- Invitar a expertos o expertas independientes que, por su experiencia, puedan colaborar en el proceso. Asimismo, podrá convocar a organismos internacionales para que funjan como integrantes observadores.
- Realizar las acciones para visibilizar la violencia de género y generar un mensaje de cero tolerancia contra todo acto de violencia contra las mujeres.
- Dar seguimiento a las acciones realizadas y metas alcanzadas, a fin de valorar el momento en el que deba levantarse la Alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México.

Es importante señalar que, a diferencia de lo dispuesto en los Artículos transitorios de la DAVM-2019 arriba expuestos, la LAMVLV sólo establece como función de este Grupo el dar seguimiento a las acciones derivadas de la Declaratoria de AVM (Artículo 9, Fracción I). Asimismo, en su Reglamento reconoce únicamente como integrantes del GIM a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia y a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDH) (Artículo 8, párrafo 2).

2.3.2 Antecedentes de la DAVM-2019

La Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México del 25 de noviembre de 2019 es la segunda declaratoria activada desde el ámbito local en la República.⁵⁴ No obstante, antes de que ésta fuera emitida se realizaron dos solicitudes ante las instancias federales encargadas de decretar las alertas para las entidades federativas. La primera de ellas fue solicitada en septiembre de 2017 y la segunda en agosto de 2019. Ambas cobran relevancia dado que, de acuerdo con el seguimiento de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender,

⁵⁴ El Estado de Jalisco emitió la declaratoria de alerta en 8 de sus municipios en febrero de 2016, de acuerdo con el sitio https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres (consultado el 19 de octubre de 2020).

Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, éstas se encontraban en curso cuando se emite la DAVM-2019.^{55,56}

En este apartado se desglosa el procedimiento que ha seguido la primera solicitud federal para mostrar cómo se vincula con la DAVM-2019, así como la relación entre las 11 acciones de la declaratoria, las implementadas a propuesta del grupo de trabajo que dio seguimiento a esta solicitud y las medidas contenidas en la resolución de la CONAVIM (en el diagrama de flujo 8.2 del Anexo puede verse una representación gráfica de este procedimiento). También se retoma el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres* como respuesta del gobierno local para atender la violencia contra las mujeres en la entidad y se hace un acercamiento a la segunda solicitud federal.

Primera solicitud federal de alerta de violencia de género contra las mujeres en la Ciudad de México (AVGM Ciudad de México) y sus acciones

Ante el contexto de violencia que vivían las mujeres y niñas en la Ciudad de México, el 7 de septiembre de 2017, las organizaciones Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" O. P. A.C., Justicia Pro Persona, A.C. y el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, en su carácter de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos de mujeres y niñas, ⁵⁷ solicitaron al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres la declaración de alerta de violencia de género, dado que las mujeres y niñas de esta entidad "se encuentran inmersas en un contexto de violencia feminicida, principalmente víctimas de feminicidio, desaparición y violencia sexual" (Primera solicitud de declaratoria de AVGM para la Ciudad de México, 2017: 2), con fundamento en el Artículo 22 de la LGAMVLV.

⁵⁵ El Sistema Nacional "tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres" (Artículo 35 de la LGAMVLV).

⁵⁶ En la página web de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONA-VIM), la primera solicitud federal de alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM Ciudad de México) aparece en su listado de Alertas de Violencia de Género en proceso, dado que, tras la resolución de no decretar la alerta, las organizaciones solicitantes interpusieron un amparo en revisión 483/2019, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Disponible en https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico (consultado el 1 de junio de 2020).

⁵⁷ El Artículo 22, Fracción III de la LGAMVLV, establece que la alerta de violencia de género contra las mujeres se emitirá cuando "los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten".





Dicha solicitud se presentó por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (Artículo 36, Fracción IX de la LGAMVLV), quien revisa que esta solicitud cumpla con lo establecido en el Artículo 33 del Reglamento de la LGAMVLV, que a la letra dice:

La solicitud de la declaratoria de alerta de violencia de género deberá contener lo siquiente:

- I. Denominación o razón social de quién o quiénes promuevan o, en su caso, nombre de su representante legal;
- II. Domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas;
- III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad con la que promueve, así como la legal existencia del organismo o asociación que promueva;
- IV. Narración de los hechos en que se basa para estimar que existen delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame, o que en dicho territorio existe un agravio comparado en términos del Artículo 31 de este Reglamento, y
- V. Tratándose de agravio comparado, señalar las leyes, reglamentos, políticas o disposiciones jurídicas que considera, agravian los Derechos Humanos de las Mujeres.

Una vez que la Secretaría Ejecutiva del referido Sistema Nacional recibió la solicitud, la remitió a la CONAVIM para continuar con el proceso. Sin embargo, este órgano desconcentrado emitió un oficio a la Secretaría Ejecutiva, con fecha del 11 de septiembre de 2017, para prevenir a los solicitantes sobre la omisión de acreditar la personalidad del promovente del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" O. P. A.C., misma información faltante para el caso de Justicia Pro Persona A.C., además de copia certificada de su acta constitutiva. Estas omisiones fueron resueltas mediante el oficio enviado a la Secretaría Ejecutiva con fecha del 2 de octubre de 2017; éste fue remitido a la CONAVIM, la cual elaboró y publicó el *Acuerdo de admisibilidad respecto de la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México* (AVGM Ciudad de México).



En el citado acuerdo se establece informar a los solicitantes y al Gobierno de la Ciudad de México de que la solicitud fue admitida⁵⁸ y que, por lo tanto, con base en el Artículo 36 del Reglamento de la LGAMVLV,

la Secretaría Ejecutiva lo hará del conocimiento del Sistema, y coordinará y realizará las acciones necesarias para la conformación de un grupo de trabajo a efecto de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los Derechos Humanos de las Mujeres, ya sea por violencia feminicida o agravio comparado, a fin de determinar si los hechos narrados en la solicitud actualizan alguno de los supuestos establecidos en el Artículo 24 de la Ley.

Una vez admitida la solicitud, la Secretaría Ejecutiva publicó las convocatorias correspondientes para conformar el grupo de trabajo (GT), el cual se instaló y sesionó por primera vez el 20 de octubre de 2017. En esta primera sesión se aprobaron los *Lineamientos del Grupo de Trabajo para el estudio y análisis de la Solicitud de Declaratoria de Violencia de Género contra las Mujeres para Ciudad de México* y la Metodología para elaborar el Informe de seguimiento. Tras la conformación del GT, se celebraron diversas sesiones donde se analizó la información recabada mediante solicitudes a autoridades del ámbito federal y local, visitas *in situ* y recorridos por algunas demarcaciones (Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Iztapalapa y Xochimilco), entrevistas a funcionarios de dependencias e instituciones del Gobierno de la Ciudad de México, y entrevistas a familiares de víctimas de los casos referidos en la Solicitud (AVGM Ciudad de México) y a las organizaciones solicitantes.

Cabe resaltar que el 2 de marzo de 2018, mientras el grupo de trabajo se encontraba elaborando el informe, solicitó que el Gobierno de la Ciudad de México⁵⁹ iniciara *Seis Medidas Urgentes* para atender la violencia de género contra las mujeres, las cuales se anexaron al informe final con las conclusiones y propuestas estipuladas en la normatividad. Este informe final —enviado a la Secretaría Ejecutiva el 21 de marzo— contiene un diagnóstico sobre el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad, la metodología, el análisis de los hechos e interpretación de la información,

⁵⁹ Mediante oficio CNPEVM/174/2018 con fecha de emisión del 2 de marzo de 2018. Disponible en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_EM (consultado el 18 de octubre de 2020).



⁵⁸ El Artículo 35 del Reglamento de la LGAMVLV establece que, "cuando la solicitud no contenga la totalidad de los requisitos citados en el Artículo 33 del presente Reglamento, la Comisión Nacional por conducto de la Secretaría Ejecutiva, deberá prevenir al solicitante por escrito y, por una sola vez, para que subsane la omisión dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de su notificación. Transcurrido el plazo sin que se desahogue la prevención, se desechará el trámite. Una vez que la solicitud cumpla con los requisitos previstos en el presente Reglamento, la Comisión Nacional, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, resolverá sobre la admisión de la solicitud, en un plazo de tres días hábiles".





y las conclusiones con propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida (tal y como lo establece el Artículo 37 del Reglamento de la LGA-MVLV).

El siguiente paso del proceso de esta solicitud fue la aceptación, por parte del Gobierno de la Ciudad de México, de las conclusiones y las seis medidas urgentes contenidas en el informe del GT. A partir de esta aceptación, que tuvo lugar el 2 de abril, comenzó el plazo de seis meses para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe y enviar a la Secretaría de Gobernación, mediante la CONAVIM, la información sobre las acciones llevadas a cabo. 60 Durante esta fase, el GT sostuvo diversas reuniones con el Gobierno de la Ciudad de México (celebradas entre agosto y noviembre), con el propósito de brindar acompañamiento técnico para el cumplimiento de dichas conclusiones. Dado que en septiembre se cumplió el plazo para la entrega del informe sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo, la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México solicitó, y se le concedió, una prórroga para su entrega. Así, el 16 de noviembre se emitió el *Informe sobre la implementación de las Seis Medidas Urgentes y las Veinte Conclusiones para atender la violencia que viven las mujeres en la Ciudad de México.*

Debido a la transición de gobierno, el GT sostuvo las sesiones para dictaminar el informe durante marzo y abril de 2019, y el 28 de mayo del mismo año envió a la Secretaría de Gobernación, mediante conducto de la CONAVIM, el *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México.* En este documento se analizan los avances en la implementación de las propuestas y se valora en qué medida se ha cumplido con cada una.

Con base en este dictamen, el 7 de junio de 2019, la Secretaría de Gobernación, mediante la CO-NAVIM, notifica al Gobierno de la Ciudad de México los resolutivos donde destaca que han sido emprendidas acciones relevantes para la implementación de las propuestas hechas por el grupo de trabajo, y sostiene que no se actualizan elementos objetivos suficientes para declarar procedente la alerta. En el mismo documento se hace énfasis en que es necesario fortalecer la atención

⁶¹ Resolución de la Secretaría de Gobernación recuperada de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467820/Resoluci_n_7_junio_2019.pdf



⁶⁰ El Artículo 38 del Reglamento de la LGAMVLV detalla cada fase para dar seguimiento a las propuestas de acción contenidas en las conclusiones del informe del GT.



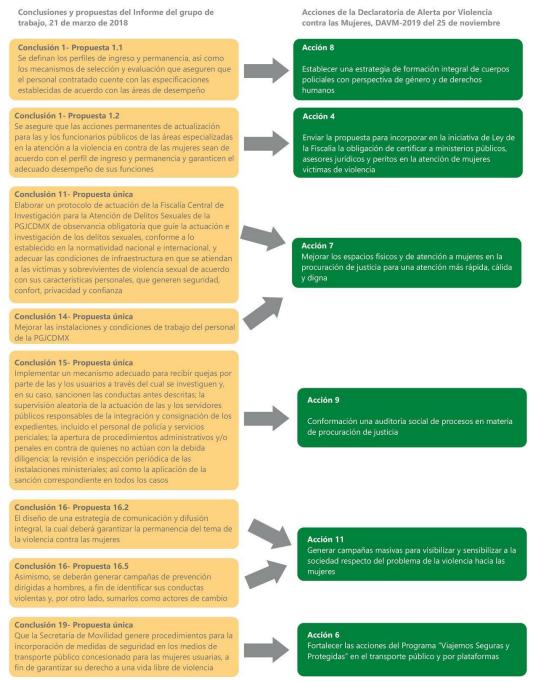
a las causas estructurales para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Asimismo señala que, como parte de la resolución, el Gobierno de la Ciudad debe adoptar 17 medidas específicas para "seguir impulsando políticas públicas que permitan enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres, particularmente la que se manifiesta en la expresión extrema de violencia contra ellas" (Resolución de la Secretaría de Gobernación, 2019). A continuación se recuperan aquellas medidas, emanadas del proceso de la primera solicitud federal de alerta (AVGM Ciudad de México), que se relacionan con las 11 acciones de la DAVM-2019 como parte de los antecedentes en que éstas se basan.

Acciones implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México en el marco de la primera solicitud federal de declaratoria de AVGM en la Ciudad de México

Derivado de la primera solicitud federal de declaratoria de alerta, el Gobierno de la Ciudad de México implementó diversas acciones y medidas para enfrentar la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia feminicida, que fue documentada mediante los casos mencionados en la solicitud. Los documentos vinculantes que dieron pauta a estas acciones fueron: a) la solicitud al Gobierno de la Ciudad de México para iniciar seis medidas urgentes (2 de marzo de 2018); b) el 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, que contiene 20 conclusiones y 48 propuestas (21 de marzo de 2018); y c) la Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto de la solicitud de Alerta de Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México, donde emite 17 medidas específicas (7 de junio de 2019).

En el ESQUEMA 1 se recuperan aquellas conclusiones y propuestas del informe del GT que anteceden a algunas de las acciones de la DAVM-2019, con la finalidad de mostrar la relación de continuidad que existe entre ellas. Como se puede observar, hay acciones de la DAVM-2019 que retoman más de una conclusión, ya sea porque estas últimas abarcan varios ejes de intervención o porque convergen en el contenido de las acciones. Por ejemplo, la conclusión 11 (del informe del GT) menciona la elaboración del protocolo de actuación de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales, de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX) en la investigación de delitos sexuales, y al mismo tiempo considera la adecuación de las condiciones de infraestructura donde se atiende a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual. En este caso, la adecuación de la infraestructura se relaciona directamente con la acción 7 de la DAVM-2019, enfocada en el mejoramiento de los espacios de procuración de justicia. De igual manera, esta acción se relaciona con la conclusión 14, que propone mejorar las instalaciones y condiciones de trabajo del personal de la PGJCDMX, dado que se refiere también a los espacios físicos.

ESQUEMA 1. ANTECEDENTE DE DISEÑO DE ALGUNAS ACCIONES DE LA DAVM-2019 CONTENIDAS EN EL ÎNFORME DEL GRUPO DE TRABAJO QUE DIO SEGUIMIENTO A LA PRIMERA SOLICITUD FEDERAL DE AVGM



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del informe del Grupo de Trabajo que dio seguimiento a la primera solicitud federal de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México, y el decreto de la DAVM-2019. Cabe aclarar que en este esquema sólo se recuperan las 20 conclusiones del informe del GT.

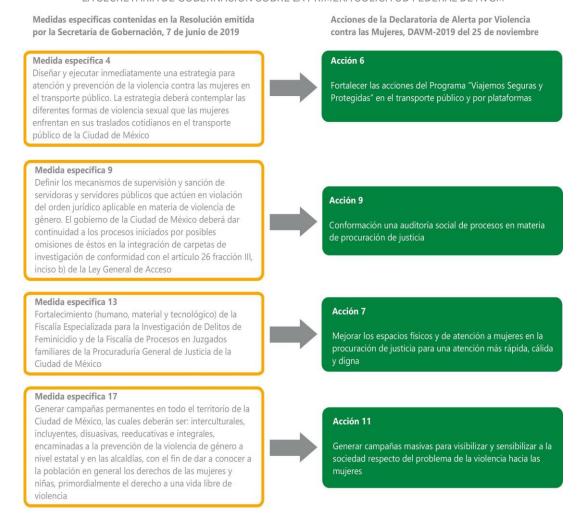


En la Resolución de la Secretaría de Gobernación, emitida a través de la CONAVIM, donde se declara que "no existen elementos objetivos suficientes para declarar procedente la alerta de violencia de género contra las mujeres en la Ciudad de México" (Resolutivo Segundo), se agrega que el Gobierno de la Ciudad debe continuar con las acciones reportadas y adoptar medidas "para impulsar políticas públicas que permitan enfrentar el problema de violencia contra las mujeres" (Resolutivo Tercero), así como implementar 17 medidas específicas que garanticen a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia (Resolutivo Cuarto). Cabe recordar que la resolución de esta primera solicitud federal tiene como fundamento el *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe* del GT, y que, con base en el análisis de las acciones emprendidas, se propone adoptar medidas adicionales.

En el ESQUEMA 2 se muestra la relación entre algunas medidas específicas y acciones de la DAVM-2019. El propósito de alinearlas es dar cuenta de que las recomendaciones vinculantes de la CO-NAVIM son un punto de referencia para el planteamiento de las acciones de la declaratoria local. Esto no significa que sean equivalentes, sino que se vinculan, ya sea porque están dirigidas al mismo ámbito de la intervención (como la medida 4, enfocada en el transporte público, y la acción 6, orientada a programas de este mismo espacio) o mediante el eje de la intervención (como la medida 9, que alude a la supervisión en la aplicación del orden jurídico, y la acción 9, dirigida a la vigilancia ciudadana en la procuración de justicia).

Como parte del seguimiento de la primera solicitud federal, la CONAVIM elaboró el *Primer Dictamen de Cumplimiento de las Medidas Específicas, Urgentes y Conclusiones* (publicado el 15 de mayo de 2020), cuyo objetivo es comparar las acciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad de México con las 17 medidas específicas de su resolución del 7 de junio de 2019, para conocer los avances en el cumplimiento de las recomendaciones vinculantes en el marco de la primera solicitud federal de alerta. En este dictamen se recuperan también las medidas urgentes y las conclusiones del informe del GT que están alineadas a las 17 medidas. Con base en el análisis de la información recopilada de las acciones, se califica su grado de cumplimiento en cumplida, parcialmente cumplida y no cumplida.

ESQUEMA 2. ANTECEDENTE DE DISEÑO DE ALGUNAS ACCIONES DE LA DAVM- 2019 DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN SOBRE LA PRIMERA SOLICITUD FEDERAL DE AVGM



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la Resolución de la Secretaría de Gobernación (7 de junio de 2019) y el decreto de la DAVM-2019.

Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres

El 28 de agosto de 2019, justo un día después de que se enviara la segunda solicitud federal de alerta para la Ciudad de México (la cual se abordará más adelante), la Jefa de Gobierno anunció el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres*, una serie de acciones a desarrollarse entre septiembre y diciembre del mismo año. Este plan está organizado en cinco ejes o espacios de acción: 1) transporte público; 2) espacio público; 3) instituciones de seguridad y de justicia; 4) atención a víctimas; y 5) campañas permanentes. Cabe aclarar que de cada eje se desprenden diversas actividades. Por ejemplo, el eje 3 —que considera el "acceso expedito y efectivo



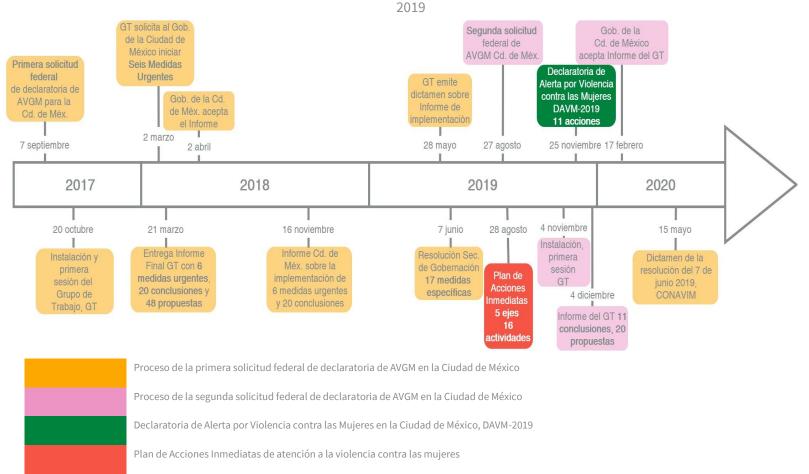
a la justicia"— se compone de las siguientes actividades: 1) seis nuevas agencias del Ministerio Público (MP) para mujeres; 2) formación integral a policías y MP; 3) auditoría social de procesos de seguridad y justicia; 4) atención a víctimas en MP por especialistas mujeres; 5) denuncia digital sin refrendo presencial; 6) atención a violencia en Internet por Policía de Investigación (PDI) y colaboración de empresas; y 7) Ley y banco de ADN.

Durante la presentación del *Plan de Acciones Inmediatas*, la Jefa de Gobierno mencionó que, a la par de las acciones, se celebran "mesas, foros y talleres a través de los cuales se genere una política integral de prevención, atención y sanción a la violencia de género". ⁶² Estas acciones se suman a las medidas que el Gobierno de la Ciudad ha venido desarrollando. En el ESQUEMA 3 se presenta la línea del tiempo con los momentos más relevantes del proceso que han seguido las solicitudes federales de AVGM, el *Plan de Acciones Inmediatas* y el decreto de la DAVM-2019, para identificar la secuencia cronológica desde la presentación de la solicitud (es) federales y el seguimiento que han tenido, hasta la DAVM-2019. Se destacan las medidas vinculantes y sus respectivas actividades para tener presente en qué documentos se basan las acciones implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México y cómo se entrelazan en el tiempo.

⁶² Boletín de la Jefatura de Gobierno del 28 de agosto de 2019. Disponible en https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-plan-de-acciones-in-mediatas-para-atender-la-violencia-contra-las-mujeres (consultado el 3 de julio de 2020).



ESQUEMA 3. LÍNEA DEL TIEMPO DE LAS SOLICITUDES FEDERALES DE AVGM PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, EL PLAN DE ACCIONES INMEDIATAS Y LA DAVM-



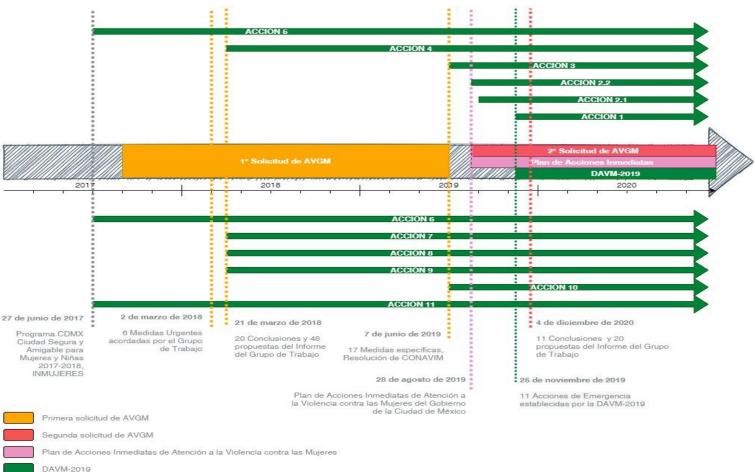
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la revisión documental del proceso de las solicitudes federales de AVGM y los antecedentes de las acciones de la DAVM-2019.



Como puede apreciarse, dos meses después de que la Secretaría de Gobernación, mediante la CONA-VIM, emitiera la resolución sobre la *improcedencia* de la primera solicitud federal (con fecha 7 de junio de 2019), se presentó una segunda petición y, exactamente un día después, se anunció el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres* como respuesta del Gobierno de la Ciudad de México. Este conjunto de eventos forma parte de los antecedentes de diseño y de implementación de las 11 acciones contenidas en la DAVM-2019. De diseño en el sentido de que las 11 acciones se basan en las recomendaciones vinculantes en el marco de la primera solicitud federal de alerta; y de implementación en tanto que algunas de dichas acciones comenzaron a operar desde septiembre de 2019, dos meses antes de que el decreto de declaratoria local fuera emitido.

En el ESQUEMA 4 se muestran todas las acciones de la DAVM-2019 y su antecedente de diseño. Cabe subrayar que la acción 2 del decreto de alerta local se ha dividido porque contiene dos iniciativas de Ley distintas. Así, la acción 2.1 se refiere a exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital, y la acción 2.2 se refiere a exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales. De esta manera es posible rastrear los antecedentes de diseño e implementación para cada una ya que persiguen fines distintos. En el caso de la "Ley Olimpia", ésta se enfoca a la tipificación de un delito, mientras que la creación del Banco de ADN se traduce en una herramienta para la investigación de los delitos sexuales.

Es importante señalar que cada acción aparece representada mediante una flecha verde cuyo inicio corresponde al documento del que se desprende su primer antecedente, mismo que está representado con líneas punteadas. Por ejemplo, el diseño de las acciones 4, 7, 8 y 9 retoma el informe del Grupo de Trabajo del 21 de marzo de 2018, y las acciones 3 y 10 inician con la resolución de la CONAVIM del 7 de junio de 2019; ambos documentos pertenecen al proceso de la primera solicitud federal. Respecto de la acción 2.2, ésta tiene su primer antecedente de diseño en el *Plan de Acciones Inmediatas* del 28 de agosto de 2019. Las acciones 5, 6 y 11 tienen su antecedente en el *Programa CDMX. Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas.* Por último, la acción 1 no encuentra su origen en procesos o documentos anteriores, sino que nace con la DAVM-2019 (el 25 de noviembre de 2019), mientras que la 2.1 es resultado de las reivindicaciones y demandas planteadas por distintas organizaciones de la sociedad civil.



ESQUEMA 4. LÍNEA DEL TIEMPO DE LOS ANTECEDENTES DE DISEÑO DE LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la revisión documental de las acciones que componen la DAVM-2019 y de los documentos de referencia sobre las solicitudes

78

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

federales de AVGM.

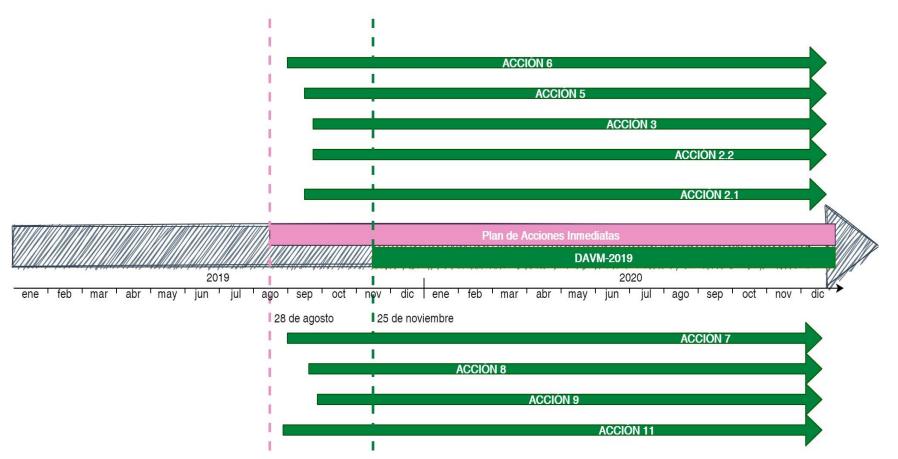


Aunque algunas de las acciones de emergencia de la DAVM-2019 están precedidas por alguna de las 20 conclusiones del informe del Grupo de Trabajo, o por las 17 medidas específicas de la resolución de la CONAVIM, esto no significa que el inicio de su implementación (de las acciones de la DAVM-2019) corresponda a la fecha de estos documentos.

Es importante señalar que el *Plan de Acciones Inmediatas* constituye el antecedente de implementación de más de la mitad de las acciones de la DAVM-2019, y que dicho Plan, como ya se ha mencionado, es un conjunto de actividades operadas entre septiembre y diciembre de 2019. En el ESQUEMA 5 se muestran las acciones contenidas en la DAVM-2019 que se pusieron en marcha antes de que ésta fuera emitida. Al respecto, cabe mencionar que 8 de las 11 acciones del decreto (considerando de manera conjunta las 2.1 y 2.2, que corresponden a la acción 2 de la DAVM-2019) ya estaban en operación antes de la aprobación de éste. Es decir, las actividades del *Plan de Acciones Inmediatas* fueron incorporadas como acciones de emergencia de la DAVM-2019, por lo que su línea base es anterior al 25 de noviembre de 2019, fecha en que es publicada la DAVM-2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.



ESQUEMA 5. LÍNEA DEL TIEMPO DE LOS ANTECEDENTES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA DAVM- 2019



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la revisión documental de las acciones que componen la DAVM-2019; del portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx y del *Plan de Acciones Inmediatas de la atención a la violencia contra las mujeres* (disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Plan_de_acciones_inmediatas_de_atencion_a_la_violencia_contra_las_mujeres.pdf, consultado el 18 de enero de 2021).

Calle Juan Sánchez Azcona 1510, Col. Del Valle Sur, Alcaldía Benito Juárez, C.P.3100, Ciudad De México Tel. 5663 1419 y 5662 2294 https://www.evalua.cdmx.gob.mx/

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

2.3.3 Segunda solicitud federal de declaratoria de "AVGM Ciudad de México 2"

Con el argumento de que en la Ciudad de México no se ha erradicado la violencia contra las mujeres, y que por el contrario, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ésta incrementó y colocó a la capital de la República como la octava entidad a nivel nacional con mayor número de feminicidios —con un total de 18 casos registrados entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2019—, la "Fundación Nosotros Por Ti, A. C." solicitó la activación de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Esta solicitud fue realizada ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres el día 27 de agosto de 2019.

Tras la revisión y el análisis de esta solicitud, la Secretaría Ejecutiva, mediante la CONAVIM, emitió el Acuerdo de Admisibilidad de ésta el 13 de septiembre de 2019. Como parte del proceso de seguimiento, el 4 de noviembre de 2019 se instaló el Grupo de Trabajo para el análisis correspondiente a esta segunda solicitud federal. El GT realizó investigación documental y de campo, y entregó el informe final (el 4 de diciembre de 2019) con 11 propuestas, desglosadas en 20 actividades, para atender la violencia contra las mujeres. El oficio de aceptación por parte del Gobierno de la Ciudad de México tiene fecha de 17 de febrero de 2020, por lo que se estimaba que en el mes de agosto se presentaría el reporte de las acciones implementadas (por parte del gobierno local) para atender las propuestas de este Informe. 64

Es importante resaltar que, además del contenido que debe integrar el informe del GT de acuerdo con la normatividad, en el correspondiente a la segunda solicitud se presenta un desglose de la operación de las medidas implementadas en el marco de la primera solicitud federal, con fecha de corte al 4 de noviembre de 2019. El análisis contrasta lo establecido en la legislación con la operación de las actividades reportadas por el Gobierno de la Ciudad, con el fin de mostrar los avances y plantear propuestas de mejora. El GT menciona la necesidad de evaluar el cumplimiento e impacto de las acciones para conocer en qué medida ayudan a resolver el problema de la violencia contra las mujeres.

⁶³ Al respecto puede verse *Segunda solicitud de declaratoria de alerta para la Ciudad de México*, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/496327/2._Solicitud_AVGM_Cdmx_2.pdf (consultado el 3 de julio de 2020).

⁶⁴ De acuerdo con la información disponible en la página de internet de la SEMUJERES, el 29 de junio de 2020 se otorgó una prórroga al Gobierno de la Ciudad de México (mediante oficio CNPEVM/DGAAJPDAV/190/2020) para la entrega (a más tardar el 15 de octubre de 2020) del informe que debía elaborar en respuesta al del Grupo de Trabajo. Con fecha 15 de octubre de 2020, el Gobierno de la Ciudad (mediante oficio SMCDMX/507/2020) envió a la CONAVIM el documento correspondiente. Ambos oficios están disponibles en https://semujeres.cdmx.gob.mx/alertas/solicitud-2019 (consultado el 2 de febrero de 2021).



3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE DISFÑO DE LA DAVM-2019

3.1 Objeto, objetivos y preguntas de la evaluación

La presente evaluación tiene por *objetivo general proporcionar recomendaciones que contribuyan a fortalecer el diseño del mecanismo de AVM y las acciones que la integran*, instrumentalizado en la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México 2019. Esta declaratoria, instrumento que pone en marcha acciones de emergencia específicas para atender la violencia feminicida en la capital de la República es, pues, el objeto de esta evaluación externa. Dado que se trata de una evaluación de diseño, su propósito es valorar si el diseño de las acciones que integran la DAVM-2019 es adecuado para el logro de los objetivos de la declaratoria. Es decir, si el diseño de las acciones contiene los elementos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos en la DAVM-2019, tal y como están expresados en el decreto donde ésta se emite.

Para dar cumplimiento al objetivo general enunciado —relacionado con la evaluación de la coherencia en la formulación de la DAVM-2019— son planteados los siguientes *objetivos particulares*:

- 1) Evaluar la congruencia lógica externa entre la justificación, el diseño y el proceso de la DAVM-2019 a partir de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV, ley local) y su Reglamento.
- 2) Evaluar la lógica interna de las 11 acciones contenidas en la DAVM-2019.

Asimismo, se formulan cuatro preguntas generales que guían este proceso de evaluación:

- 1. ¿En qué medida la DAVM-2019 es emitida según los supuestos de activación del mecanismo de emergencia establecidos en la LAMVLV y su Reglamento?
- 2. ¿Cuál es el objetivo de cada una de las acciones de la DAVM-2019?
- 3. ¿Cómo se relaciona el objetivo de cada una de las acciones con el objetivo general de la DAVM-2019?
- 4. ¿En qué medida las 11 acciones de emergencia son congruentes, en su conjunto, con los objetivos que la misma Declaratoria establece?

Es decir, la realización de la evaluación de diseño permite valorar la coherencia entre el objetivo de la DAVM-2019 y el de la LAMVLV, enunciado en su Artículo 9 en los siguientes términos: "La alerta de violencia contra las mujeres tendrá como objetivo acordar e implementar las acciones de emergencia para garantizar el cese de la violencia feminicida y la seguridad de las mismas [mujeres]". Para ello se evalúa

la congruencia lógica —tanto externa como interna— de la DAVM-2019. La primera, mediante el análisis de la normatividad que circunscribe el objetivo y marco de acción de la Alerta por Violencia contra las Mujeres (LAMVLM y su Reglamento), así como de lo establecido en el decreto de la DAVM-2019. La segunda, por medio del análisis de las acciones de emergencia que componen este instrumento.

Es importante mencionar que esta investigación evaluativa utiliza referentes teóricos de la Teoría del Cambio (TdC), según la cual toda política pública tiene como fin último el cambio en el comportamiento de la población, para cuyo propósito se recurre a diferentes instrumentos de política pública. Los instrumentos de política pública —definidos por Lascoumes y Le Galés como artefactos que sirven para realizar una actividad o lograr un fin o propósito, dado que son disposiciones que estructuran la acción pública y organizan las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (Fontaine, 2015: 82)— abarcan campañas de concientización, incentivos, prohibiciones, mandatos y otras medidas similares a las incluidas en la DAVM-2019. De acuerdo con la TdC, los efectos de la política pública se producen debido a la implementación de estos instrumentos y varían de acuerdo con el tipo o tipos de instrumentos seleccionados.

La TdC —entendida como una herramienta para la planeación, y en ese sentido una "descripción de cómo se supone que una intervención [pública] conseguirá los resultados deseados" (SHCP, 2020: Módulo II, p. 11)— es un marco analítico que permite identificar las etapas de la intervención y representar su secuencia en relación con el propósito u objetivo que, en última instancia, debería ser alcanzado por dicho curso de acción. En el caso particular de la evaluación externa de diseño de la DAVM-2019 se retoma la TdC como una estrategia metodológica que permite reconstruir esta secuencia a partir de la interpretación que realizamos de la documentación proporcionada por los entes evaluados y de la información recabada mediante las estrategias metodológicas aplicadas en el proceso de recopilación. Por consiguiente, para cada una de las 11 acciones de la declaratoria se presenta un diagrama correspondiente a su teoría del cambio.

3.2 Fuentes de información e informantes

El proceso de recopilación de la información requerida para la evaluación externa de la DAVM-2019 incluye numerosas fuentes e informantes, dado el elevado y diverso número de entes públicos (11 en total, entre dependencias del gobierno local y otras instancias) responsables del diseño y ejecución de las acciones. Entre las primeras es importante mencionar las siguientes:

- 1) Documentos de trabajo, informes e investigaciones antecedentes de la declaratoria.
- 2) Ordenamientos locales sobre los que se sustenta la DAVM-2019, en particular la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley local), su Reglamento y el decreto por el que se

emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México (publicado en la GO-CDMX el día 25 de noviembre de 2019), así como el ordenamiento federal (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, o Ley General, publicada en el DOF el día 1 de febrero de 2007), de donde emana la Ley local.

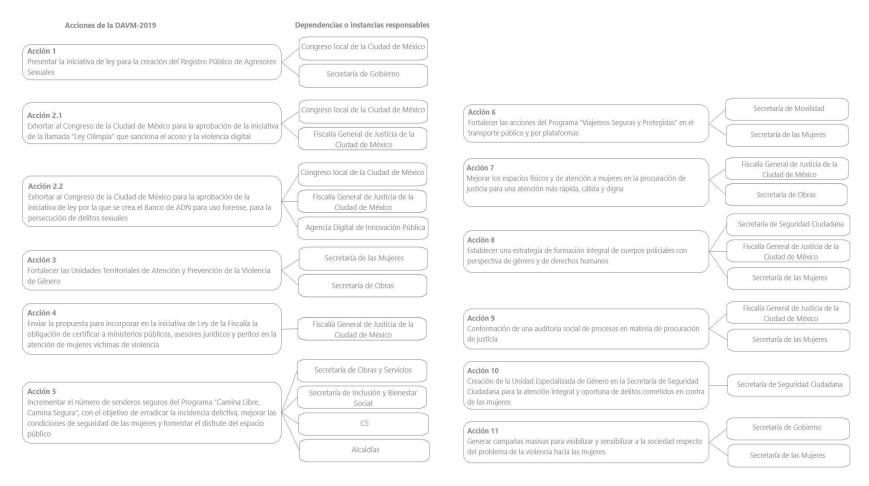
- 3) Reglas de operación, lineamientos, protocolos de actuación, manuales y documentos de carácter similar en los que se defina el diseño de las acciones de la DAVM-2019.
- 4) Otros ordenamientos locales que contengan disposiciones para regular la aplicación de las acciones de la DAVM-2019.
- 5) Otros informes y documentos proporcionados por los entes públicos a lo largo de este proceso de investigación.

Entre los informantes cabe citar las dependencias gubernamentales e instancias del poder legislativo y judicial (en ambos casos a nivel local) que participan en el diseño de la DAVM-2019. En la GRÁFICA 9 se presenta, para cada una de las 11 acciones, el nombre del ente o entes públicos responsables de su diseño e implementación. Hay que tener en cuenta que, si bien participan 11 entes públicos en el diseño y ejecución de estas acciones, 65 el número total de actores es mucho más elevado, pues al interior de cada dependencia o instancia son varias las unidades administrativas que, de una manera u otra, intervienen en la ejecución de estas acciones. Esta situación ha implicado demoras y dificultades en la etapa de solicitud de información, pues con frecuencia los entes públicos tienden a concentrar en una sola área (e incluso en una sola persona) la información que deben proporcionar, deteniendo la respuesta de la dependencia hasta no contar con lo requerido por Evalúa a todas sus áreas (en los casos que así lo han ameritado).

⁶⁵ Congreso de la Ciudad de México; Secretaría de Gobierno; Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; Agencia Digital de Innovación Pública; Secretaría de las Mujeres; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Inclusión y Bienestar Social; Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano (C5); Secretaría de Movilidad; Secretaría de Seguridad Ciudadana y alcaldías de la Ciudad.



GRÁFICA 9. ENTES PÚBLICOS PARTICIPANTES EN LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019



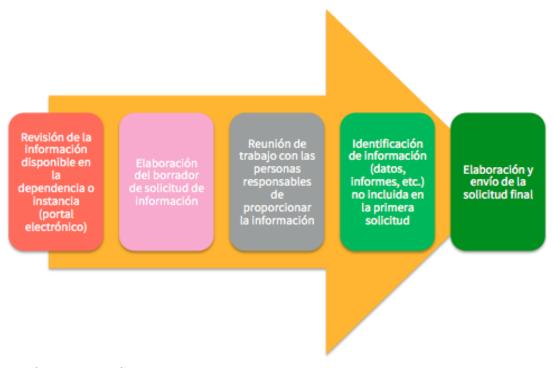
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx; la séptima sesión del GIM del 24 de junio de 2020 (versión estenográfica disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Acta_version_estenografica_7a_SO_GIM_24062020.pdf; consultada el 2 de febrero de 2020); y entrevistas mantenidas con las personas responsables de los entes.



3.3 Técnicas de recopilación de información y ejes generales de indagación

La estrategia de recopilación de la información necesaria para la evaluación externa de la DAVM-2019 ha estado condicionada por los siguientes hechos y circunstancias: 1) el elevado número de entes públicos —y unidades administrativas al interior de éstos— que participan en el diseño e implementación de las acciones; 2) la diversidad de atribuciones y responsabilidades de estos entes; 3) la heterogeneidad de las propias acciones que integran la declaratoria, en particular el tipo y naturaleza de las actividades que abarcan; y 4) las condiciones de trabajo remoto derivadas de la pandemia por Coronavirus SARS-coV-2, que llevaron a definir modalidades de comunicación virtual desde el mes de marzo de 2020 (hasta la fecha).

Debido a lo anterior, fue necesario elaborar solicitudes de información específicas para cada dependencia o unidad administrativa, y dar seguimiento a todas ellas de manera individual. No obstante, es importante comentar que el proceso de recopilación de información ha seguido una lógica que en casi todos los casos ha respondido a las etapas señaladas en la GRÁFICA 10. Esta dinámica nos ha permitido identificar datos, fuentes y documentos que inicialmente no habían sido tenidos en cuenta por desconocer su existencia, e integrarlos en los requerimientos formales enviados a los entes.



GRÁFICA 10. PROCESO GENERAL DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN A LOS ENTES PÚBLICOS

Fuente: Evalúa Ciudad de México.

Es importante señalar que, con independencia de las peticiones específicas realizadas para cada ente y acción, la información solicitada se refirió a los siguientes ejes generales de indagación:

- 1. Diagnósticos del problema o problemas públicos que son atendidos por las acciones, a partir de los cuales se definieron éstas y sus rutas de intervención.
- 2. Referentes normativos y programáticos (planes, programas y similares) con los cuales están alineadas las acciones, o a los cuales contribuyen las acciones contenidas en la DAVM-2019.
- 3. Documentos de planeación de las acciones, de diversa naturaleza y alcance, que contengan:
 - 3.1. Objetivo(s)
 - 3.2. Población objetivo
 - 3.3. Estrategias y/o actividades relevantes para el cumplimiento de tales objetivos
 - 3.4. Instituciones participantes en la implementación de las estrategias y/o actividades relevantes
 - 3.5. Cronograma de actividades (en su caso, etapas o fases de la implementación de las acciones)
- 4. Mecanismos y acciones de coordinación interinstitucional y de colaboración con organizaciones sociales, instituciones académicas y personas expertas en el tema para la implementación de las acciones (al respecto, es importante no considerar las acciones que se realizan en el GIM).

4. EVALUACIÓN DE LA CONGRUENCIA EXTERNA DE LA DAVM-2019

En este apartado se presentan los resultados de la evaluación del diseño sobre la congruencia externa de la DAVM-2019 en su conjunto, por lo que se pone la mirada en la consistencia entre la DAVM-2019 y los ordenamientos sobre los que ésta se sustenta (la LAMVLM y su Reglamento), tal y como se enuncia en el primer objetivo particular de esta evaluación. Consideramos que esta lógica de exposición es adecuada con la definición de la DAVM-2019 como categoría o unidad de análisis —sin entrar en el detalle de sus 11 acciones—, pero además nos permite ofrecer una valoración integrada de su diseño. El propósito de la evaluación de diseño de la congruencia externa es responder a la siguiente pregunta general: ¿en qué medida la DAVM-2019 es emitida según los supuestos de activación del mecanismo de emergencia establecidos en la LAMVLV y su Reglamento?

La evaluación de diseño —según Cardozo y Mundo (2012)— se compone de dos partes: el análisis de consistencia interna (estrategias y recursos) y el análisis de consistencia externa (vinculación del programa con el diagnóstico, la normatividad y los planes y programas más amplios). Aunque la DAVM-2019 no corresponde a un programa, y tampoco cumple con los criterios necesarios para considerarla una política pública, en este apartado se realiza el análisis de consistencia externa con base en los dos instrumentos jurídicos de mayor relevancia respecto del mecanismo establecido como Alerta de Violencia contra las Mujeres; a saber: la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y su Reglamento. Para analizar la consistencia normativa de la declaratoria de alerta, primero se abordan los principios y conceptos claves del marco jurídico en cuestión, después se examinan los aspectos vinculados con el objetivo y las medidas de ésta, y a continuación se analiza la consistencia respecto del procedimiento para emitir la declaratoria de alerta. Es importante advertir que, debido a que la consistencia externa del diseño de la DAVM-2019 se realiza con base en el marco normativo, resulta necesario retomar algunos elementos ya planteados al inicio de este documento, particularmente los aspectos jurídicos señalados en los apartados 2.2 (El mecanismo de Alerta por Violencia contra las Mujeres) y 2.3 (La Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres del 25 de noviembre de 2019 (DAVM-2019)).

Principios y conceptos claves del marco jurídico

El 25 de noviembre de 2019 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el "Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México". De acuerdo con este documento, dicho acto administrativo se fundamenta en diversas disposiciones jurídico-normativas internacionales, nacionales y locales, entre las que se encuentran las mencionadas en la FI-GURA 1.

Conforme a los instrumentos jurídicos en los que se fundamenta esta disposición, y de acuerdo con los considerandos de la DAVM-2019, es posible afirmar que el marco general de la declaratoria de alerta se inscribe en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, en especial el derecho a una vida libre de violencia y el derecho a vivir libre de toda forma de discriminación, tanto en el ámbito público como en el privado. Asimismo, se reconoce la obligación del Estado Mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que se asume que todas las autoridades, según su competencia, deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. La DAVM-2019 reconoce la urgente necesidad de una aplicación universal de derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de las mujeres, principios establecidos en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y en el Artículo 4 de la LAMVLV.

FIGURA 1. DISPOSICIONES NORMATIVAS PARA LA DAVM- 2019

INTERNACIONALES

- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará"
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

NACIONALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley General de Víctimas

LOCALES

- Constitución Política de la Ciudad de México
- Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública
- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en la Ciudad de México
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal

Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en el decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México (GO-CDMX 25 de noviembre de 2019).

En cuanto a las disposiciones normativas locales, la declaratoria de alerta plantea que la Constitución Política de la Ciudad de México también se inscribe en el enfoque basado en los derechos humanos y reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la Ciudad; y promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género, por lo que señala que las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres. De igual forma, la DAVM-2019 retoma algunos principios establecidos en las leyes de víctimas (nacional y local), como son el enfoque diferencial y especializado, el enfoque transformador y el principio de máxima protección.

De acuerdo con estas disposiciones normativas se entiende que todas las acciones que se emprendan en el marco de la declaratoria de alerta deberán regirse con base en el enfoque de derechos humanos con perspectiva de género. Para ello, es fundamental tener presente dos conceptos claves: el de violencia contra las mujeres y el de víctimas, los cuales se retoman en la misma declaratoria. En este sentido, es importante recuperar las definiciones precisas de estos términos tal y como son enunciados en los ordenamientos correspondientes:

- *Violencia contra las mujeres:* Toda acción u omisión que, basada en su género y derivada del uso y/o abuso del poder, tenga por objeto o resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial, económico, sexual o la muerte a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado, que limite su acceso a una vida libre de violencia. (Artículo 3 de la LAMVLV)
- *Víctima:* Persona física o colectivo de personas, que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de un hecho victimizante. (Artículo 3, Fracción XXXVIII de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México)
- Víctima directa: Personas físicas y colectivo de personas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de un hecho victimizante. (Artículo 3, Fracción XXXIX de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México)
- *Víctima indirecta:* Familiares o aquellas personas físicas dependientes de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella. (Artículo 3, Fracción XXXIX de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México)

Finalmente, cabe destacar que la DAVM-2019 menciona los instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y locales relevantes en materia de derechos humanos de las mujeres como el fundamento que da origen a dicha declaratoria. Sin embargo, se considera indispensable que esta declaratoria se acompañe de un plan estratégico, en el cual se plantee la vinculación de este marco normativo con las acciones que constituyen la alerta, de modo que sea posible identificar con precisión la alineación y el aporte de estas acciones con el cumplimiento del marco normativo y de las recomendaciones que al respecto han emitido organismos internacionales al gobierno de México.

Objetivo y medidas de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres

La Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México fue declarada por el propio gobierno de esta Ciudad con fundamento en la legislación local correspondiente. Este hecho representa un cambio sustancial con respecto al procedimiento que se ha seguido en las 20 declaratorias de alerta que el

gobierno federal ha emitido para 18 entidades federativas del país,⁶⁶ las cuales se han decretado con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento.⁶⁷ Además, cabe anotar que actualmente hay nueve solicitudes de alerta en proceso de revisión, investigación y dictaminación por parte de la autoridad federal; una de ellas corresponde a la Ciudad de México. Aunque no es usual que los gobiernos de las entidades federativas declaren la alerta de violencia contra las mujeres —procedimiento que sí ha seguido el Gobierno de la Ciudad de México— cabe anotar que, en 2016, el gobierno del estado de Jalisco también promulgó una alerta por violencia de género para ocho municipios de la entidad, acto realizado conforme a las leyes locales.⁶⁸

La alerta de violencia de género contra las mujeres⁶⁹ es un mecanismo único en el mundo, que las y los legisladores establecieron en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en su Reglamento. Este mecanismo fue retomado por las legislaciones locales con algunas variaciones, principalmente en cuanto al procedimiento para su declaración. La LAMVLV establece que la Declaratoria por Violencia contra las Mujeres es "el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad" (Artículo 3, Fracción XXIV).⁷⁰ De acuerdo con esta definición, el concepto de

⁶⁶ De acuerdo con la información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al 12 de febrero de 2020 habían sido solicitados a la autoridad federal 34 procedimientos de Alerta de Violencia de Género en 28 estados de la República. De éstos, 20 han resultado en Declaratorias de Alerta de Género emitidas para 18 estados, ya que el Estado de México y Veracruz tienen dos Declaratorias (CNDH, 2019:69). De modo que la mayor parte del territorio nacional cuenta con alguna AVGM, y más de la tercera parte de las entidades se encuentra en fase de Declaratoria, lo que lleva a la CNDH a afirmar: "en el país existe una grave situación violencia feminicida" (CNDH, 2017: 67). Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf (consultado el 8 de octubre de 2020).

⁶⁷ Es necesario aclarar que la legislación federal incluye la declaratoria de alerta de violencia de género por agravio comparado, la cual tiene la finalidad de eliminar las desigualdades producidas por un ordenamiento jurídico o políticas públicas que impidan el reconocimiento o el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de las Mujeres protegidos en todos aquellos instrumentos internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano (Artículo 31 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia). A la fecha, se ha decretado una Alerta por agravio comparado, emitida para el estado de Veracruz.

⁶⁸ Al respecto puede verse https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739 y https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres (consultado el 8 de octubre de 2020).

⁶⁹ En la legislación federal este mecanismo se denomina "alerta de violencia de género contra las mujeres", en tanto que en la Ley de la Ciudad de México (antes de la reforma de 2020) se denomina "alerta por violencia contra las mujeres".

⁷⁰ El 19 de octubre de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el decreto por el que se modifican algunos Artículos de la LAMVLV. En esta reforma, se cambió la denominación de Declaratoria *por* violencia contra

violencia feminicida resulta fundamental para comprender las causas, el objetivo y el alcance de la declaratoria. En este sentido, se identifican algunos elementos del marco jurídico que ayudan a entender el significado de este concepto. Por un lado, la LAMVLV considera la violencia feminicida como el tipo extremo de violencia contra las mujeres;⁷¹ por otra parte, el Artículo 8 de la misma Ley señala que se emitirá la Alerta para enfrentar la violencia feminicida, cuando suceda alguna de las siguientes circunstancias: 1) delitos de gravedad, cometidos de manera sistemática, contra las mujeres; 2) elementos que supongan una investigación o sanción inadecuada de los delitos; 3) la solicitud sea realizada a INMUJE-RESDF por parte de organismos de derechos humanos (federales o locales), internacionales o de la sociedad civil.⁷²

El Reglamento de la Ley señala que existen delitos graves y sistemáticos contra las mujeres cuando es recurrente la comisión de delitos que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las víctimas y éstos se cometan en un área geográfica determinada (Artículo 3 del Reglamento de la Ley). De acuerdo con el Oficio de la Secretaría de las Mujeres mediante el cual se solicita a la Secretaría de Gobierno cumplimentar la declaratoria de alerta, se plantea que esta petición se debe a que "existen delitos graves y sistemáticos contra las mujeres y las niñas, por lo que resulta imperativo reforzar las condiciones que garanticen su seguridad" (Oficio SMCDMX/0983/11-2019). En este sentido, en el decreto de la DAVM-2019 se señala que "de conformidad con lo previsto en los artículos 8, fracción I y 9 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México" se expide el decreto de la Alerta. Por lo anterior, se entiende que el motivo de la Declaratoria de Alerta es el reconocimiento de la existencia de una situación de violencia feminicida que se vive en la Ciudad de México, ⁷³ la cual se expresa en la "recurrencia" de la comisión de delitos graves y sistemáticos contra las mujeres que atentan contra la vida, la integridad física y la libertad de éstas.

las mujeres a Declaratoria de violencia contra las mujeres (cursiva propia). Asimismo, la definición de la Declaratoria se pasó a la Fracción III del Artículo 3.

⁷¹ Cabe mencionar que la legislación federal considera la violencia feminicida como una modalidad (Título II Modalidades de la Violencia, Capítulo V De la violencia feminicida y de la alerta de violencia de género contra las mujeres, Artículo 21) y no como un tipo de violencia, tal como se establece en la Ley local (Capítulo I, De los tipos de violencia contra las mujeres, Artículo 6).

⁷² En la reforma de la LAMVLV, publicada el 19 de octubre de 2020, esta fracción se modificó para quedar de la siguiente manera: III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de la Ciudad de México, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten a la SEMUJERES.

⁷³ Las Alertas de Violencia de Género que las autoridades federales han declarado para 18 entidades federativas, se refieren a una situación de violencia feminicida que se presenta en un "territorio determinado", de ahí que las acciones emergentes que se proponen deben realizarse principalmente en un determinado número de municipios. En el caso de la Ciudad de México, la norma también establece que la Alerta es para un territorio determinado (Artículo 3, Fracción XXIV), pero conforme a la DAVM-2019, se infiere que esta medida está dirigida para toda la



El marco normativo local no precisa el contenido que debe ser incluido en la DAVM-2019, como sí se establece en los instrumentos jurídicos de orden federal. ⁷⁴ Sólo establece requerimientos de información y documentación en el caso de que los solicitantes de la alerta sean organismos de derechos humanos o de la sociedad civil. ⁷⁵ Pero cuando la Secretaría de las Mujeres es la solicitante no existe un mandato jurídico respecto del contenido que debe ser incluido en el proyecto de la declaratoria, y tampoco existen disposiciones para el contenido de la propia declaratoria. Por lo anterior, se considera indispensable revisar este aspecto en la LAMVLV y su Reglamento, dado que sin una norma de referencia al respecto resulta difícil y complejo realizar el proceso de evaluación de diseño de consistencia externa de la propia DAVM-2019.

Desde este punto de vista, es posible afirmar que la causa por la cual se sustenta la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México corresponde a lo establecido en el marco normativo local; sin embargo, es necesario advertir que la DAVM-2019 no presenta información respecto del diagnóstico sobre el problema público que representa la violencia feminicida en esta entidad. Si bien la DAVM-2019 hace referencia al Oficio de SEMUJERES, en donde se proporcionan algunos datos y gráficas —principalmente de los delitos de feminicidio, violación, abuso sexual, acoso sexual y privación de la libertad personal para realizar actos sexuales, sobre los cuales se advierte que ha habido un incremento en los últimos dos años—⁷⁶ se considera que esta información es insuficiente para comprender la magnitud del problema a atender y su vinculación con las acciones emergentes establecidas en dicha declaratoria (estas cuestiones son retomadas en 5.2 Evaluación de la congruencia interna de las 11 acciones respecto del objetivo general de la DAVM-2019).

Por lo anterior, se plantea la necesidad de mejorar este mecanismo a fin de que la declaratoria y su contenido sean el resultado de una planeación estratégica que tenga como base un diagnóstico integral sobre las causas, dinámicas y magnitud del problema a atender; que permita identificar las diversas

Ciudad de México, ya que se señala que las acciones que se adoptarán están dirigidas "para garantizar a las mujeres y las niñas que se encuentran bajo su jurisdicción, el derecho a una vida libre de violencia" (Artículo Segundo de la DAVM-2019).

⁷⁴ Artículo 38 BIS del Reglamento de la LGAMVLV.

⁷⁵ A los organismos de derechos humanos o de la sociedad civil que soliciten la Declaratoria de Alerta se les pide, entre otras cosas, la delimitación del área geográfica que comprende la zona en la que solicita la Alerta, la descripción de los hechos, el "Señalamiento del grupo de mujeres afectado" y el período en el que se han presentado los hechos que motivan la solicitud (Artículo 5 del Reglamento de la Ley).

⁷⁶ Este oficio está disponible en el portal creado por el Gobierno de la Ciudad de México para el seguimiento de la Declaratoria de la Alerta por Violencia contra las Mujeres (https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/documentos/).



violencias que existen contra las mujeres, sus impactos diferenciados de acuerdo al perfil sociodemográfico de las niñas, adolescentes y mujeres, así como su incidencia a nivel territorial (alcaldías y colonias), entre otros aspectos. Contar con este diagnóstico se considera indispensable para definir con precisión los objetivos, las acciones y los resultados que se espera de la implementación de la Alerta por Violencia contra las Mujeres. Asimismo, esta información es un requisito para el análisis de congruencia lógica de los elementos que componen la declaratoria. Además, esta planeación es indispensable para fortalecer los mecanismos de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas.⁷⁷

Antes de seguir con el análisis de consistencia de las medidas y del procedimiento para declarar una alerta, es importante detenerse para revisar dos aspectos que son fundamentales en el análisis de la naturaleza y el objeto de este mecanismo. Éstos se refieren al carácter de *emergencia* de las acciones y la finalidad que se persigue con dichas acciones, la cual es *enfrentar*, *abatir*, el *cese* y/o *erradicar* la violencia feminicida (Artículos 3, 8 y 9 de la LAMVLV). Como ya se mencionó, estos dos elementos componen la definición normativa de la Declaratoria de Alerta y el objeto de su emisión. Por ello, podemos entender que el mecanismo de alerta se aplica cuando se violan de manera sistemática los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, a su seguridad, libertad, integridad y dignidad, situación por la que es necesaria una intervención inmediata por parte de las instituciones del Estado, para lo cual se espera que haya un plan estratégico de intervención a corto plazo. Sin menoscabo del efecto que puedan tener las acciones a favor de la prevención de las violencias contra las mujeres, dado su carácter "emergente", la efectividad de éstas puede ser limitada frente a la finalidad del mecanismo de la alerta (enfrentar, abatir, el cese y/o erradicar la violencia feminicida), puesto que los estudios sobre la violencia de género indican que este fenómeno tiene causas estructurales que, por su propia naturaleza, requiere de acciones integrales y permanentes de largo plazo para su modificación. ⁷⁸

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) considera que la Alerta por Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) "da pie al inicio de acciones que sí son urgentes aun cuando no tengan un impacto inmediato en la disminución de feminicidios" (CNDH, 2017: 59) y esboza una crítica

⁷⁷ Este proceso de planeación al cual se hace referencia corresponde a una actividad que se considera necesario realizar *ex ante* de la Declaratoria. Este proceso, por tanto, es distinto a las actividades de seguimiento y evaluación que el GIM debe realizar en el marco de la DAVM-2019. Sin duda, ambos procesos deben estar vinculados y complementarse, pero cada uno responde a etapas distintas de la propia Declaratoria.

⁷⁸ En este sentido, diversas evaluaciones realizadas sobre el mecanismo de la alerta de violencia de género señalan que el objetivo planteado en la norma no coincide con el uso que se ha dado a este mecanismo, y apuntan que no hay evidencia en la práctica de su carácter de emergencia. Al respecto, se hace hincapié en que todas las alertas que se han declarado siguen vigentes. Además, se señala que existe incongruencia entre los objetivos normativos y los objetivos planteados en las declaratorias (EUROSOCIAL, 2018; Amnistía, 2018; IIJ-UNAM, 2018, CONAVIM, 2020).



al uso e interpretación que se le ha dado a este mecanismo, dado que señala que se ha depositado en la AVGM "la encomienda de dar solución, por sí misma, al problema de la violencia feminicida y el acceso a la justicia para las mujeres en el país, perdiendo de vista su carácter emergente". Por ello, la CNDH considera que este mecanismo "requiere ser revisado y analizado a la luz de los retos que se han presentado durante los años que lleva en funcionamiento". Pero también advierte que, en virtud de la complejidad de la violencia contra las mujeres, es necesaria una implementación integral de las leyes, mecanismos y procedimientos creados, para lo cual se requiere que la LGAMVLV se implemente de manera integral, no sólo en lo que respecta al mecanismo de la AVGM. Esta recomendación se considera aplicable para el ámbito local, puesto que se aprecia la necesidad de revisar el marco normativo de la Ciudad de México con el propósito de precisar el alcance del mecanismo de la Alerta, el tipo y las características de sus acciones y los tiempos requeridos para su implementación. Finalmente, cabe mencionar que el análisis de este tema —es decir, la vinculación entre el carácter de emergencia de las acciones y la finalidad de la Alerta— también es un aspecto relevante para el seguimiento y la evaluación de las Alertas de Violencia contra las Mujeres.

La LAMVLV y su Reglamento establecen medidas que deben realizarse una vez que se declara la Alerta por violencia contra las mujeres. Estas medidas son importantes porque delinean los aspectos sustanciales de la operación de la Alerta, los cuales son fundamentales para el logro de los objetivos de ésta. Una de las medidas se refiere a establecer un Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario que dará seguimiento a las acciones de la Alerta. De acuerdo con el Artículo 8 del Reglamento de la Ley, este grupo estará conformado por las organizaciones de la sociedad civil o por personas especializadas en la materia, así como por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Aunque el marco normativo no establece las instituciones gubernamentales que formarán parte del GIM, la DAVM-2019 señala que este grupo se conforma por los titulares de seis secretarías del gobierno local, de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (ahora Fiscalía), de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, una persona representante por cada una de las 16 alcaldías, seis representantes de organizaciones de la sociedad civil y cuatro representantes de instituciones académicas (Artículo Tercero Transitorio de la DVAM-2019).⁷⁹

⁷⁹ El 30 de noviembre de 2019 se instaló formalmente el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario de la DAVM-2019. En dicho acto se informó que las organizaciones de la sociedad civil que participarían en el GIM eran las siguientes: Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Cohesión Comunitaria e Innovación Social; Frente Nacional para la Sororidad; y Las del Aquelarre Feminista. En calidad de personas académicas y/o expertas participarían Aleida Hernández Cervantes; Emanuela Borzachiello; Ana Pecova y Alejandra Ríos Cázares. Es importante mencionar que en la Cuarta sesión del GIM (celebrada el 26 de febrero de 2020) se acordó incluir al Tribunal de Justicia de la Ciudad de México. Para más información sobre este tema puede verse "Instalación formal del GIM de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en



Otra de las medidas establecidas en la Ley se refiere a "acordar e implementar las acciones necesarias para enfrentar y abatir la violencia feminicida". Aunque la norma local no precisa a quién le corresponde realizar o promover esta medida, es común que se le atribuya al GIM. En este tema, la DAVM-2019 (en su Artículo Tercero Transitorio) es más específica que la norma, ya que señala que este grupo es quien deberá realizar las siguientes actividades:

- Estudiar y analizar la situación que guarda la violencia contra las mujeres por delitos graves y sistemáticos en su contra en la Ciudad de México, para determinar las acciones interinstitucionales que permitan su erradicación.
- Invitar a expertos o expertas independientes que, por su experiencia, puedan colaborar en el proceso. Asimismo, podrá convocar a organismos internacionales para que funjan como integrantes observadores.
- Realizar las acciones para visibilizar la violencia de género y generar un mensaje de 'cero tolerancia' contra todo acto de violencia contra las mujeres.
- Dar seguimiento a las acciones realizadas y metas alcanzadas, a fin de valorar el momento en el que deba levantarse la Alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México.

Por otra parte, la Ley también establece que se debe "asignar recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la alerta de violencia contra las mujeres" y "hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia contra las mujeres y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar" (Artículo 9 de la LAMVLV). Si bien ambas medidas están mencionadas en la DAVM-2019, no se proporciona más información al respecto.

La DAVM-2019, conforme a lo dispuesto en el Artículo 11 del Reglamento de la Ley, establece que la Secretaría de las Mujeres tendrá a su cargo la Secretaría Técnica del GIM, y señala que, en caso de empate para la toma de decisiones, esta dependencia tendrá voto de calidad (Artículo Tercero Transitorio de la DAVM-2019). Asimismo, la DAVM-2019 dispone que, con el propósito de acordar e implementar las acciones de emergencia para garantizar el cese de la violencia feminicida y la seguridad de las mujeres, se deberán presentar avances mensuales de carácter público, responsabilidad que recae en SEMUJE-RES. Estas disposiciones son consistentes con el marco normativo de la Ciudad de México.

la Ciudad de México" (en https://www.youtube.com/watch?v=4tPcZlk93ls&feature=youtu.be Consultado el 8 de octubre de 2020).





Procedimiento para emitir la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres

El procedimiento para declarar la alerta de violencia contra las mujeres establecido en la normatividad de la Ciudad de México es marcadamente más sencillo que el procedimiento planteado en el marco jurídico federal, dado que los procesos y los plazos para tal efecto son más cortos e involucran a menos instancias del gobierno. En este sentido, es importante mencionar que se ha recomendado a las autoridades federales revisar este mecanismo y replantear los tiempos establecidos para cada una de las etapas de este procedimiento (admisión de la solicitud, elaboración del informe del grupo de trabajo, implementación de las acciones relacionadas con las recomendaciones del grupo de trabajo y la fase de la declaratoria), pues la alerta tiene la finalidad de establecer acciones de carácter emergente que deben realizarse en el corto plazo. También es importante insistir en la necesidad de que este procedimiento sea lo suficientemente claro y preciso respecto de los requisitos, plazos y responsabilidades de cada una de las áreas involucradas en su ejecución. En este sentido, se considera que la LAMVLV y su Reglamento tienen serias carencias e imprecisiones sobre el proceso que se debe seguir para declarar una Alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México.

La normatividad local señala que la Secretaría de las Mujeres y las personas titulares de las alcaldías son quienes pueden presentar, a la Secretaría de Gobierno, la petición de declaratoria de alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México (Artículo 8 de la LAMVLV). También los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de la Ciudad de México, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales pueden solicitar dicha declaratoria, en cuyo caso la petición deberá formularse a la Secretaría de las Mujeres. SEMUJERES revisará la solicitud, la información y la documentación requerida, y solicitará la información que considere necesaria a las entidades, órganos desconcentrados, dependencias y alcaldías del Gobierno de la Ciudad de México con el propósito de determinar su procedencia (Artículos 5, 6 y 7 del Reglamento de la Ley). Una vez que la Secretaría de las Mujeres determine la procedencia de la solicitud de declaratoria, o cuando en el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de hechos de violencia feminicida, podrá solicitar a la Secretaría de Gobierno la emisión de la declaratoria. Para tal efecto, deberá entregar un expediente con las "constancias que lo soporten, un proyecto de declaratoria, y una opinión sobre la procedencia que al respecto emita" (Artículo 4 del Reglamento de la Ley). Cuando la Secretaría de Gobierno haya recibido el expediente de la solicitud de Declaratoria de alerta procederá —"previo análisis de las constancias del expediente y de ser el caso"—

⁸⁰ Las evaluaciones al mecanismo de la AVGM realizadas por la CNDH, EUROSOCIAL, IIJ, Amnistía Internacional, entre otras, coinciden en señalar que una de las áreas de oportunidad o mejora para fortalecer este mecanismo, tiene que ver con la simplificación del procedimiento para decretar una alerta.

a la suscripción de la Declaratoria, y la enviará a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Entre las diversas imprecisiones o ambigüedades que tiene el marco jurídico de la Ciudad de México respecto de la declaratoria de alerta, cabe destacar las siguientes:

- En el caso de que la solicitud de declaratoria de alerta la presente una persona titular de alguna de las 16 alcaldías, no se especifica el procedimiento y los requerimientos que se deben atender.
- No se establecen los criterios de tipo metodológico que la Secretaría de las Mujeres aplicará para valorar si la información contenida en la solicitud planteada por organismos de la sociedad civil, de derechos humanos o de organismos internacionales (de acuerdo con el Artículo 5 del Reglamento, Fracciones I a VIII) es adecuada —en términos de suficiencia y validez— para determinar su procedencia. Tampoco se señalan los criterios que la Secretaría de Gobierno aplicará para el "análisis de las constancias del expediente y de ser el caso" suscribir la declaratoria. Es importante señalar que el Reglamento de la ley local no detalla ninguno de estos criterios.
- No se establece un plazo para que la Secretaría de Gobierno resuelva la solicitud de declaratoria planteada por la Secretaría de las Mujeres.
- Al igual que la legislación federal, no se establece algún criterio o procedimiento para determinar el cese de la alerta.

Conforme a lo señalado en la DAVM-2019, se advierte que el procedimiento que se siguió para declarar esta Alerta fue el correspondiente a la solicitud directa por parte de la Secretaría de las Mujeres, dado que en la DAVM-2019 se indica que la titular de esta dependencia remitió (el 21 de noviembre de ese año) el oficio SMCDMX/0983/11-2019 en el cual se solicita, por instrucciones de la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno, la emisión de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México. En dicho oficio, la Secretaría de las Mujeres enuncia una serie de acciones y estrategias que el Gobierno de la Ciudad de México ha implementado a partir del inicio de su administración, las cuales se reconoce que "no han sido suficientes para reducir sustancialmente la violencia hacia las mujeres"; particularmente si se tiene en cuenta que, entre enero y septiembre de 2019, se observa un incremento en delitos como el abuso sexual y el feminicidio. Asimismo, se reporta una tendencia constante en el incremento de estos delitos entre 2017 y 2019, además del delito de violación (aunque éste presenta ligeras variaciones hacia la baja en el último año).

También se menciona en dicho oficio que la violencia que más viven las niñas y las mujeres en la Ciudad de México se produce en el ámbito familiar, siendo este delito el más denunciado en la Fiscalía General de Justicia local. Ante la "escalada de delitos violentos" por los que las mujeres son víctimas en todos



los ámbitos, la Secretaría de las Mujeres señala que "es necesario e impostergable, generar y coordinar acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar las violencias, así como garantizar la seguridad de las mujeres y las niñas" (Oficio SMCDMX/0983/11-2019).

De acuerdo con la DAVM-2019 y el oficio referido, se aprecia que, en lo general, el Gobierno de la Ciudad de México emitió esta declaratoria conforme al procedimiento establecido. Sin embargo, es importante mencionar que no se acompañó, o al menos no está disponible en forma pública, de información que sustente plenamente dicha solicitud y permita conocer aspectos relevantes para la transparencia y rendición de cuentas, condiciones que son de gran importancia para la gobernanza y la democracia en la Ciudad. Por una parte, para esta evaluación no se proporciona información respecto del proyecto de la declaratoria, documento que, de acuerdo con el Artículo 4 del Reglamento de la Ley, la Secretaría de las Mujeres debe enviar a la de Gobierno. Este aspecto se considera crucial, pues es necesario conocer el proceso que se llevó a cabo, así como la justificación o el diagnóstico utilizado para determinar las 11 acciones que componen la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres. Por consiguiente, la ciudadanía desconoce cómo se determinaron las 11 acciones que componen la DAVM-2019 y cuál es la justificación de su incorporación, pero también de la no inclusión de otras acciones.

Considerando que la transparencia significa que la información debe ser pública y disponible para todas las personas, se revisó el portal creado por el gobierno local para dar seguimiento a la DAVM-2019 y no se encontró el proyecto de declaratoria que SEMUJERES debió haber enviado a la Secretaría de Gobierno conforme lo establecido en el Artículo 4 del Reglamento de la Ley. En este portal únicamente están disponibles la declaratoria, el citado oficio de la Secretaría de las Mujeres y documentos de algunas sesiones del GIM, tal como se puede ver en la IMAGEN 1.

Por otra parte, la ausencia de justificación de las acciones que constituyen la DAVM-2019 recobra mayor importancia al considerar el contexto social y político en el que se decreta esta Alerta. Como ya se ha afirmado a lo largo de este documento, en septiembre de 2017, diversas organizaciones de la sociedad civil solicitaron a las autoridades federales declarar la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México. Esta solicitud, tal como se describe en distintas partes del apartado 2 de este documento (2. El problema de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México y el mecanismo de

⁸¹ Evalúa requirió a la Secretaría de Gobierno (CDMX/CEDS/DG/439/2020) el documento correspondiente a la solicitud de la Declaratoria de Alerta (GO-CDMX, 25 de noviembre de 2019). La respuesta proporcionada por esta Secretaría incluye únicamente el oficio de la solicitud de alerta por violencia de género contra las mujeres remitido por la Secretaría de Mujeres. La revisión detallada del Decreto de la alerta no permite identificar la existencia del proyecto de Declaratoria (como lo establecen los Artículos 4 y 8 del Reglamento), por lo que se concluye que el sustento para la emisión de la declaratoria es únicamente el citado oficio donde SEMUJERES solicita su emisión (SMCDMX/0983/11-2019).

la alerta), siguió el cauce establecido en la LGAMVLV y su Reglamento. Sin embargo, en junio de 2019, la CONAVIM notificó que "no se actualizan elementos objetivos suficientes para declarar procedente la alerta de violencia de género contra las mujeres en la Ciudad de México". Las organizaciones solicitantes inconformes con dicha resolución promovieron un juicio de amparo indirecto, el cual les fue otorgado. Sin embargo, posteriormente una magistrada determinó el sobreseimiento de la sentencia que se emitió en dicho amparo, por lo que las organizaciones solicitantes acudieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que ejerciera su facultad de atracción y conociera el asunto (OCNF, 7/07/2020). El 7 de julio de 2020 la SCJN atrajo el caso, y actualmente (marzo de 2021) la solicitud de AVGM se encuentra en revisión. El 27 de agosto de 2019 fue presentada una segunda solicitud de Alerta para algunas alcaldías de la Ciudad de México, misma que se encuentra en proceso de dictaminación en las instancias del gobierno federal.

Liámanos [Te apoyamost] Liámanos [Semera Session Segunda sesión GIM]

Documentos de las sesiones

To Segunda sesión GIM

To Cuarta sesión GIM

To Sexta sesión GIM

Documentos de referencia

To Dectaratoria de alerta por violencia contra las Mujeres

Documentos de referencia

To Officio Solicitud Alerta por Violencia hacia las Mujeres

IMAGEN 1. CONTENIDO DISPONIBLE EN EL PORTAL PARA EL SEGUIMIENTO DE LA DAVM-2019

Fuente: imagen tomada del portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/documentos el día 8 de octubre de 2020.

Además de la exigencia de algunas organizaciones sociales para que la autoridad federal declare la alerta de violencia de género contra las mujeres en la Ciudad de México, es importante tener en cuenta que la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres decretada por el gobierno de la capital de

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

ADIP | SEMUJERES

⁸² Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto de la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467820/Resoluci_n_7_junio_2019.pdf [Consultado el 8 de octubre de 2020].



la República se da en el contexto de numerosas movilizaciones y protestas de mujeres y grupos feministas, quienes se han expresado en las calles, en los centros escolares y en el espacio digital para denunciar las diversas violencias que por razones de género viven las mujeres, y para exigir a las autoridades acciones contundentes que garanticen el cumplimiento de sus derechos, principalmente el referido a una vida libre de violencia, a la seguridad y el acceso a la justicia.

5. EVALUACIÓN DE LA CONGRUENCIA INTERNA DE LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019

Los contenidos que se presentan en este apartado corresponden a la evaluación de diseño de las 11 acciones de la DAVM-2019, por lo que se brindan elementos valorativos detallados para cada una de ellas. La evaluación de la congruencia interna de la DAVM-2019 —referida a una aproximación 'micro' de su diseño— está orientada por las siguientes preguntas: 1) ¿cuál es el objetivo de cada una de las acciones de la DAVM-2019?; 2) ¿cómo se relaciona el objetivo de cada una de las acciones con el objetivo general de la DAVM? (a saber: "garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad, así como visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia" [Artículo Primero de la DAVM-2019]; y 3) ¿en qué medida las 11 acciones de emergencia son congruentes, en su conjunto, con los objetivos que la misma declaratoria establece? Las primeras dos preguntas son respondidas, para cada una de las 11 acciones, en el apartado 5.1 (Evaluación de cada acción de la DAVM-2019). El tercer interrogante es atendido en el apartado 5.2 (Evaluación de la congruencia interna de las 11 acciones respecto del objetivo general de la DAVM-2019).

Es importante realizar algunas precisiones sobre el significado del objetivo general formulado en la DAVM-2019. Por un lado, "garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad" engloba medidas relacionadas con la erradicación de la delincuencia —como las referidas a la acción policial o al fortalecimiento de unidades especializadas para establecer el primer contacto con las víctimas— así como actividades de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, entre las que se incluyen las de carácter preventivo y de recuperación de espacios públicos (CIDH, punto 22 y CNDH (S, 2017). Por otra parte, "transmitir un mensaje de cero tolerancia" se asocia con la actuación del gobierno en la atención y procuración de justicia. Por ello, cuando se habla de debida diligencia, de reducir la impunidad, la revictimización o la reincidencia de los agresores, se advierte que se actuará con rigor para castigar, sancionar y garantizar la reparación del daño, y que no se admitirá la comisión de conductas violentas en contra de las mujeres.

En tercer lugar, "visibilizar la violencia de género" atañe a las acciones adoptadas para contribuir a concientizar a la población, mediante intervenciones que contribuyan a identificar y reconocer los tipos y modalidades de violencia.⁸³

5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019

A1. Presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales

Objetivo de la acción

La "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México" fue remitida a la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México el 2 de diciembre de 2019. En esta iniciativa se establecen como objetivos los siguientes: 1) constituir un mecanismo de prevención y protección de las mujeres, niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual; 2) facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales; 3) establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas en contra de mujeres, niñas, niños y adolescentes (p. 6).

Dentro de la iniciativa se propone a la Secretaría de Gobierno como instancia responsable de crear, controlar, organizar, administrar y gestionar el Sistema de Registro de Agresores Sexuales. Para tales fines, la Agencia Digital de Innovación Pública es la encargada de proporcionar apoyo técnico y asesoría en materia de infraestructura tecnológica y seguridad informática para la operación y funcionamiento del Registro (p. 6).

Cabe mencionar que la iniciativa fue presentada y turnada a las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Atención Especial a Víctimas, y a la Comisión de Igualdad de Género (que emitió un dictamen de opinión, como se señala más adelante). Las Comisiones Unidas —instancias encargadas de estudiar y analizar esta iniciativa— subrayaron que "la propuesta que se pone a consideración plantea la necesidad de protección de bienes jurídicos tanto individuales como colectivos por lo que resulta de interés público. El objetivo es establecer una medida de seguridad como un tema preventivo" (Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Atención Especial a Víctimas, p. 32). Con este argumento resolvieron modificar la iniciativa (...), "trasladando sus preocupaciones, principales ejes rectores y espíritu, a ordenamientos como el Código Penal del Distrito Federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" (p. 59). Es decir, en lugar de crear una Ley del Registro, se reformaron y adicionaron artículos a las leyes mencionadas para incorporar lo referente al registro. De

⁸³ Estas reflexiones proceden de, y pueden ser ampliadas en, CNDH (2017) y CIDH (2009: II. Marco conceptual: la seguridad ciudadana, punto 22).

manera particular, las Comisiones Unidas dictaminaron incorporar el contenido sustancial de la iniciativa de Ley en los ordenamientos —como el Código Penal del Distrito Federal, la LAMVLV y la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes— reformando y adicionando artículos para la integración de lo referente al Registro Público.

El Artículo Quinto Transitorio del mismo dictamen señala: "a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se incluirán en la base de datos del Registro, todas aquellas personas sentenciadas que hayan adquirido ese carácter con fecha posterior a la entrada del presente decreto" (Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Atención Especial a Víctimas, p. 80).

Entre las reformas legislativas aprobadas (derivadas del Dictamen de las Comisiones Unidas), el Artículo 14 TER de la LAMVLV establece la creación del "Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, como mecanismo efectivo de prevención y protección para los efectos de atender al factor de riesgo de reincidencia y repetición de conductas de violencia sexual, a favor de víctimas o potenciales víctimas de esta violencia".⁸⁴

En síntesis, el objetivo de presentar la iniciativa de ley es instaurar el marco normativo para crear un sistema de información de carácter público, que contenga los datos de las personas que hayan cometido delitos relacionados con violencia sexual, tales como feminicidio, violación, conductas previstas como agresiones sexuales contra menores de 12 años (como lo establece el Artículo 181 BIS del Código Penal), turismo sexual y trata de personas (todos ellos incorporados al Artículo 69 TER del Código Penal para el Distrito Federal); y que hayan recibido sentencia ejecutoria por parte de un juez. A su vez, el propósito del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México es prevenir la repetición o reincidencia de delitos sexuales facilitando la investigación e identificación de los autores.

Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

En el dictamen de opinión emitido por la Comisión de Igualdad de Género del Congreso Local, se reconoce que "la aspiración social es que todas las personas, en especial las mujeres, adolescentes y niñas, puedan desarrollarse en un espacio libre sin temor ni probabilidad de sufrir algún tipo de violencia, por lo tanto, la prevención que ofrece el Registro es un paso significativo hacia la reducción de la violencia sexual" (Opinión de la Comisión de Igualdad de Género, respecto de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la ciudad de México, p. 6). En esta lógica, la misma Comisión destaca que el Registro es una herramienta de protección para la población en general, y de prevención en el caso particular de las mujeres, adolescentes y niñas en tanto

⁸⁴ Es importante señalar que la iniciativa con proyecto de decreto presentada por el gobierno de la Ciudad de México se refiere a la creación de la Ley del "Registro Público de Agresores Sexuales", mientras que las adiciones correspondientes en la LAMVLV se refieren al "Registro Público de Personas Agresoras Sexuales".



que permite identificar delincuentes reincidentes, y con esto aportar elementos de prueba para la impartición de justicia. Otro de los beneficios es visibilizar la violencia sexual en la Ciudad de México y con ello hacer más eficiente la atención, al tiempo que la sanción de estos delitos da la pauta para romper con el encubrimiento y tolerancia a los agresores sexuales.

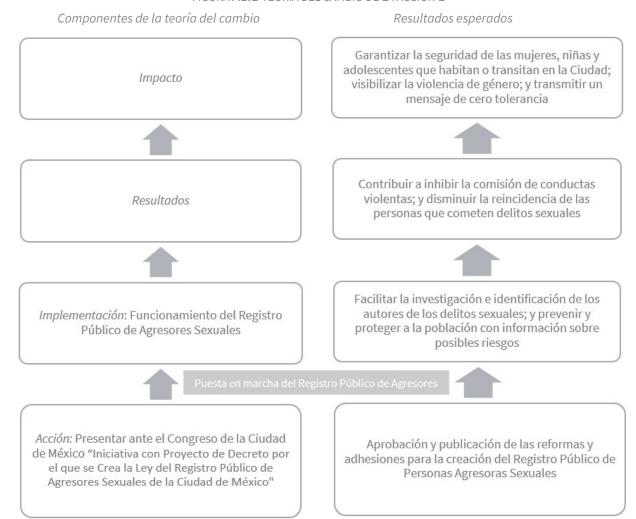
Tras el análisis y discusión de los dictámenes de las Comisiones, las reformas y adhesiones para la creación del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales fueron aprobadas por el Congreso Local el 10 de marzo de 2020, y publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 20 de marzo de 2020. En éstas se establece que el Registro Público constituye un sistema de información de carácter público, pero su consulta será por petición escrita, organizada por delito, que contendrá datos generales de personas sentenciadas con ejecutoria por un juez penal, tales como fotografía actual, nombre, edad, alias y nacionalidad (adhesión Artículo 82 de la LAMVLV). También se registrará información clasificada a la cual sólo tendrán acceso las personas titulares del Ministerio Público, debidamente motivada y fundada y en su caso con la autorización del juez de control respectivo, así como aquellas personas autorizadas exclusivamente por las autoridades judiciales. La información clasificada de acceso restringido se refiere a señas particulares, zona criminológica de los delitos, modus operandi, ficha signalética (sic.), así como perfil genético (adhesión Artículo 83 de la LAMVLV).

Dado que el Registro Público es creado como un mecanismo de protección y prevención de reincidencia de delitos sexuales, mediante la disposición de datos de las personas que los han cometido, esta acción se relaciona directamente con el objetivo de "garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad", establecido en el decreto por el que se emite Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México. Por lo tanto, existen elementos suficientes para sustentar que la acción 1 es *coherente* con la DAVM-2019. Asimismo, contar con esta herramienta en la investigación de los delitos de naturaleza sexual también permite "visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia", ya que el acceso a la justicia es un incentivo para la denuncia.

Sin embargo, la sola aprobación de la iniciativa de Ley para la creación del Registro no es suficiente para contribuir al logro del objetivo enunciado en el Artículo Primero de la DAVM-2019. En la FIGURA A1.1 se muestra la secuencia que debería seguir la puesta en marcha del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México para coadyuvar a garantizar la seguridad y protección de las mujeres, niñas y adolescentes que viven y transitan en la Ciudad.



FIGURA A1.1 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 185



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México*, y el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y la de Atención a Víctimas* emitido para esta Iniciativa.

Si bien la acción enunciada en el decreto de la DAVM-2019 es "presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales", una vez que ésta se ha realizado es necesario estudiar, analizar y aprobar el ordenamiento para establecer y operar este mecanismo. En este sentido, la presentación de la iniciativa es el punto de inicio de un proceso más prolongado cuyo objetivo es contar

⁸⁵ Para facilitar la lectura de la evaluación de cada acción, las figuras, gráficas, esquemas, diagramas, cuadros y elementos similares han sido numerados de manera independiente, antecediendo al título el número de la acción correspondiente.

con una base de datos de personas agresoras sexuales que pueda ser consultada por la población en general con fines de protección y prevención, y por las autoridades judiciales con fines de investigación del delito. Como resultado del funcionamiento y actualización de este Registro Público, se espera que haya una disminución de la reincidencia delictiva de quienes cometen delitos sexuales, y una garantía de seguridad y protección para las mujeres, niñas y adolescentes potenciales víctimas de estos delitos.

Experiencias de otros registros de delincuentes sexuales

Diversos estudios sobre los registros de delincuentes sexuales de algunas entidades en Estados Unidos argumentan que no existe una relación directa entre el registro de delincuentes sexuales y la disminución de reincidencia delictiva (Wesley, Kristen y Richard, 2012; Bonnar-Kidd, 2010; Tewksbury y Lees, 2006). El argumento es que, cuando una persona que comete delitos sexuales es liberada, experimenta segregación social como resultado del estigma que la rodea y que le impide el acceso a educación, trabajo o vivienda en su proceso de reintegración. En este escenario podría aumentar el riesgo de reincidencia delictiva, incluso más que por el hecho de estar en un registro de agresores sexuales (Bonnar-Kidd, 2010).

Por otro lado las investigaciones sobre la operación de registros de delincuentes sexuales en países como Estados Unidos y España demuestran que en la operación de este mecanismo se requiere un balance entre la protección de un interés público de la ciudadanía y el derecho individual de los delincuentes (Vendrell, 2016); es decir, mantener un equilibrio entre el derecho de los ciudadanos de contar con información con fines de prevención y seguridad públicas, y el derecho de las personas agresoras que aparecen en el Registro de proteger sus datos personales.

Por estas razones, se concluye que en esos países ha sido poco el impacto de este mecanismo en la disminución de la reincidencia. Estos resultados han llevado a diversos autores a sugerir la sustitución de un modelo punitivo y de vigilancia (en el que se basa esta medida) por un incremento en la asignación de los recursos a programas de reintegración de las personas agresoras sexuales, de apoyo a las víctimas y de educación para la prevención, mediante la identificación de factores de riesgo o tendencias a la violencia sexual, lo cual redundaría en beneficios sustanciales para la seguridad pública (Levenson, et. al., 2010; Bonnar-Kidd, 2010).

A modo de conclusión

La acción de "presentar" la iniciativa de ley para crear y contar con un registro de personas agresoras sexuales es congruente con los objetivos de la DAVM-2019, dado que plantea proteger a la población en general y prevenir la reincidencia de delitos sexuales, y con ello garantizar la seguridad de las mujeres,

⁸⁶ Debe considerarse además que, en Estados Unidos, el registro de delincuentes sexuales en bases de datos estatales de acceso público se lleva a cabo desde 1994.



niñas y adolescentes, al tiempo que visibiliza la violencia sexual como un problema público. El resultado es exitoso considerando que, como ya se ha mencionado, la propuesta inicial de ley se tradujo en reformas y adhesiones que sustentan el funcionamiento del Registro. Asimismo, es posible afirmar que, para el caso de la Ciudad de México, existiría un balance entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales, ya que la información podrá ser consultada por la ciudadanía mediante petición escrita, mientras que se reservan datos personales que impiden la localización o identificación de las personas agresoras sexuales.

Sin embargo, a partir de experiencias similares en otros países es importante mencionar que contar con una base de datos de agresores sexuales no necesariamente asegura la disminución de la reincidencia delictiva por este tipo de actos, dado que la estigmatización social que acompaña a las personas infractoras genera consecuencias colaterales que impiden su rehabilitación y reintegración social, y esto, a su vez, se puede convertir en un factor de riesgo para la reincidencia. Así, a pesar de que el Registro se implemente de manera correcta, su diseño no garantiza que se cumpla con el objetivo de disminuir la reincidencia delictiva y, por lo tanto, su aporte al objetivo de la DAVM-2019 podría ser limitado.

A2. Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital, así como la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales.

La acción 2 enunciada en la DAVM-2019 consiste en exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de dos iniciativas. La primera, llamada "Ley Olimpia", hace referencia a un conjunto de reformas al Código Penal y a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La segunda se refiere a la Ley por la que se crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México. Cada una de estas acciones particulares, incluidas bajo el mismo numeral de la DAVM-2019, considera distintos objetivos, recibe montos presupuestarios diferentes e involucra a diversos actores, por lo que su evaluación de diseño amerita un tratamiento diferenciado.

A2.1 Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital.

Objetivo de la acción

A raíz de la difusión no autorizada de un video de contenido sexual —que afectó de manera directa a una mujer, quien no tuvo acceso a la justicia por la falta de un marco normativo que reconociera y sancionara las conductas de las que fue víctima— diversas organizaciones impulsaron iniciativas en estados del país para tipificar y sancionar los delitos que violan la intimidad sexual.⁸⁷ La iniciativa a que se

⁸⁷ La "Ley Olimpia" es un conjunto de reformas derivadas de la vivencia de Olimpia Melo Cruz, una mujer que aparece en un video de contenido sexual, difundido (en 2014 sin su consentimiento en redes sociales) por quien fuera

refiere esta acción es la presentada a la mesa directiva del Congreso de la Ciudad de México el 12 de septiembre de 2019, y turnada a las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Igualdad de Género. En ella se argumenta que la propagación de contenidos íntimos sin consentimiento en cualquier medio de comunicación debe ser reconocida como violencia digital, y ha de ser incluida en el marco legal para garantizar el acceso a la justicia de las personas que han sido afectadas. Por lo tanto, plantea como objetivos: reconocer la modalidad de violencia digital para fomentar y apoyar programas educativos de concientización sobre las causas y consecuencias de la violencia en línea; garantizar un recurso específico para su prevención, combate y erradicación, además de su investigación y análisis; garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en medios digitales; inhibir esta modalidad de violencia (p. 21-22).

Por su parte, la Fiscalía General de Justicia, ⁸⁹ instancia responsable de esta acción, informa que la finalidad es contar con el marco normativo necesario para la investigación de delitos cometidos contra la intimidad sexual de las mujeres y niñas. En términos penales, se trata de subsanar el vacío legal para investigar y sancionar la difusión de contenidos íntimos que son compartidos sin el consentimiento de las personas involucradas, lo cual viola sus derechos y genera una afectación transversal en su persona (su vida privada, su intimidad, su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad) (Informe de la Fiscalía, 8 de abril de 2020).

Como la iniciativa había sido enviada al Congreso de la Ciudad de México antes de decretarse la DAVM-2019 en noviembre de 2019, esta acción consiste en "exhortar" para aprobar las reformas, mismas que

su pareja. Ante las burlas y señalamientos que derivaron de la propagación del video, la víctima se reunió con otras mujeres que habían sufrido acoso y juntas impulsaron una iniciativa de Ley en el Estado de Puebla, que fue aprobada en 2018. Desde entonces, 19 entidades de la República han aprobado modificaciones y adhesiones para tipificar y sancionar los delitos de acoso, hostigamiento, amenazas, vulneración de datos e información privada, así como la difusión de contenido sexual. Al respecto puede verse http://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20OLIMPIA.pdf

⁸⁸ El nombre completo es "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el nombre del Capítulo III "Acoso sexual", del Título Quinto, del libro segundo parte especial, y se adiciona un Artículo 179 BIS al Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona una fracción VI al Artículo 7 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México". Disponible en https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/in-215_12_09_19_09_pdf.pdf (consultado el 5 de abril de 2021).

⁸⁹ En el sitio de internet de la Secretaría de las Mujeres en el que se da seguimiento de los avances de las acciones de la Declaratoria, aparece la Fiscalía como responsable de esta acción (https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/ley-olimpia-para-sancionar-el-acoso-y-la-violencia-digital/). En respuesta a la solicitud de información enviada a la Fiscalía, uno de los documentos recibidos fue el "Informe de seguimiento a las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y Niñas en la Ciudad de México decretada el 25 de noviembre de 2019", con fecha de corte al 8 de abril de 2020.

tienen la finalidad de reconocer el acoso y la violencia digital en los ordenamientos legales, y con ello garantizar el acceso a la justicia mediante la investigación y sanción de estas conductas. En este sentido, el acto de exhortar se ubica en un momento específico del proceso de las reformas legislativas, la cual se cumple con la aprobación. Sin embargo, no se agota allí, sino que sienta las bases para perseguir las conductas delictivas señaladas.

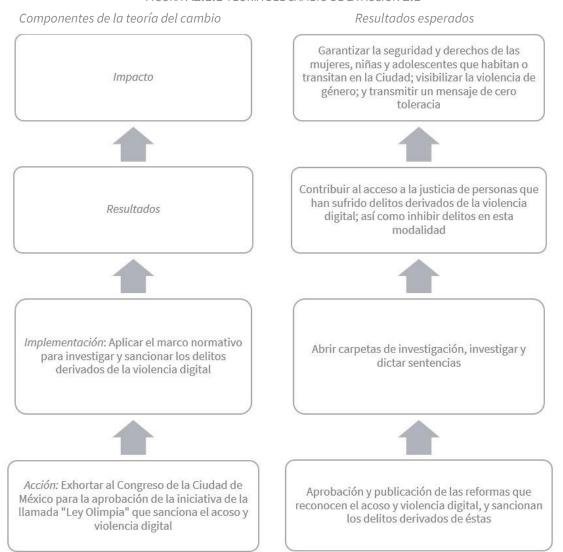
Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

La urgencia de legislar en materia de derecho a la vida privada o intimidad y el ejercicio libre y protegido de los derechos sexuales se refleja en las 12 iniciativas enviadas al Congreso local entre diciembre de 2018 y septiembre de 2019 por un elevado conjunto de actores (OSC, legisladores/as del Congreso local, entre otros), las cuales fueron sometidas a dictamen y analizadas en su conjunto por las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Igualdad de Género. La iniciativa de esta acción (presentada el 12 de septiembre de 2019) reconoce que la difusión en plataformas digitales de contenido íntimo sin consentimiento es una práctica que afecta la vida emocional y psicológica de las personas expuestas, principalmente de mujeres, niñas y adolescentes, pues atenta de manera directa contra su dignidad humana, además de someterlas a la burla y reproche social (Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma (...), 2019: 3). La falta de acceso a la justicia en este tipo de conductas dolosas se debe, en primera instancia, a la ausencia de un marco legal que las reconozca como delitos y, en consecuencia, las someta a investigación y sanción.

En este sentido, la acción de exhortar para aprobar las reformas se enmarca en una secuencia de acciones para instaurar el marco legal que reconozca el acoso y la violencia digital y, en consecuencia, sancione los delitos. Una vez instaurado este marco, es posible perseguir las denuncias de los tipos penales agregados y dictar sentencias. El entramado para la sanción del acoso y la violencia digital se relaciona con el objetivo de "garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad, así como visibilizar la violencia de género", contenido en la DAVM-2019. En la FIGURA A2.1.1 se muestran los resultados esperados de esta acción con base en la teoría del cambio.

De acuerdo con la lógica de relación en el proceso, las reformas aprobadas posibilitan la recepción de denuncias y persecución de los delitos reconocidos, lo que a su vez permite que las mujeres y niñas afectadas por estos delitos accedan a la justicia, y con ello se garantiza su seguridad y el ejercicio de sus derechos, al tiempo que se visibiliza esta modalidad de violencia. Aunque cada fase está conectada y relacionada directamente, es importante examinar sus particularidades para evaluar su diseño.

FIGURA A2.1.1 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 2.1



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el nombre del Capítulo III "Acoso Sexual", del Título Quinto, del Libro Segundo parte especial, y se adiciona un Artículo 179 BIS al Código Penal para el Distrito Federal; y se adiciona una fracción VI al Artículo 7 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México".

En primer lugar, las reformas al Código Penal del Distrito Federal modifican y adicionan artículos sobre cinco delitos: acoso sexual, hostigamiento, contra la intimidad sexual, amenaza y extorsión para la difusión no consentida de contenido sexual privada, contenidos en los Artículos 179 BIS, Artículo 181 Quintus y las adhesiones a los Artículos 209 y 236, respectivamente. Todos éstos serán perseguidos por

querella; es decir, será necesario presentar la denuncia para iniciar las averiguaciones correspondientes. Dos de estos delitos son nuevos: el acoso sexual en medios digitales y contra la intimidad sexual. Sobre el acoso (en medios de radiodifusión, telecomunicaciones, informáticos o cualquier otro medio de transmisión de datos) se sancionan los actos cometidos en contra de personas menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de comprender o resistir la solicitud de prácticas sexuales (Artículo 179 BIS), también conocido como *grooming* (Gómez, 2019). Para los delitos contra la intimidad sexual se desglosa la responsabilidad penal de quienes participan en la creación de los contenidos hasta su difusión y propagación sin consentimiento de las personas involucradas (Artículo 191 Quintus).

Durante el proceso legislativo se llevaron a cabo diversas audiencias públicas donde participaron organizaciones de la sociedad civil, miembros de la academia y personas interesadas en el tema. No obstante, algunos colectivos feministas impulsores de la iniciativa de ley (como el Frente Nacional para la Sororidad) señalan imprecisiones en la redacción de las reformas aprobadas. Por ejemplo, en relación con el delito contra la intimidad sexual, no se aclara si es la víctima o la persona acusada la encargada de probar el "no consentimiento" para la difusión del contenido. En cuanto al delito de extorsión, no se modificó la conducta penalizada, la cual apunta exclusivamente a aquélla dirigida a obtener un "lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial" (Artículo 236), por lo que deja fuera la extorsión como conducta dirigida a obtener favores sexuales o más archivos con contenido sexual (Gómez, 2019).

En segundo lugar, la reforma a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia reconoce la modalidad de violencia digital y da la pauta a que las afectadas accedan a beneficios como las medidas de protección. Además, considera órdenes para retirar o eliminar los archivos de contenido sexual difundido. Sin embargo, cualquier persona puede ser víctima de esta violencia sin importar el género, pero el público objetivo de esta ley son las mujeres y niñas por lo que es impreciso si los hombres podrán recurrir a las reformas a esta ley para solicitar el retiro y eliminación del contenido sexual difundido sin su consentimiento. De igual manera, falta claridad acerca de cómo operará este retiro luego de que el Ministerio Público emita la orden de que se realice (Gómez, 2019).

En tercer lugar, el enfoque punitivo que subyace a las reformas aprobadas apunta a la persecución y sanción de los delitos como medida para inhibir conductas delictivas. No obstante, el acceso a la justicia no se limita a ello, sino que abarca también la reparación del daño tanto económico como psicológico (Gómez, 2019). Además, una acción integral que reconozca el acoso y la violencia digital también ha de acompañarse de estrategias sobre educación y concientización para prevenir y atender los factores de riesgo en la materia.

En la fase de recepción de las denuncias e investigación de los delitos, la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México informa en la página web de seguimiento de las Acciones de la DAVM-2019

(https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx), que la aplicación de la "Ley Olimpia" incluye un mecanismo de atención oportuna —específico para víctimas de acoso y violencia digital—, la creación de un sistema informático de inteligencia para la detección oportuna de los responsables, así como un plan de formación para implementar la ruta de investigación tanto para la recolección como para el procesamiento de evidencia digital, el *modus operandi* en medios electrónicos por parte de los Ministerios Públicos, peritos, policías de investigación y asesores jurídicos. Esto responde a la demanda de emplear la perspectiva de género para erradicar la revictimización en la impartición de justicia. ⁹⁰

A modo de conclusión

En suma, el diseño de esta acción es congruente con el objetivo de la DAVM-2019 puesto que la aprobación de las reformas es el punto de partida para la persecución, investigación y sanción de los delitos tipificados, con lo que se pretende que las mujeres, niñas y adolescentes afectadas ejerzan su derecho de acceso a la justicia, y por lo tanto se garantice su seguridad, a la vez que se visibilice el problema de la violencia digital. Si bien el contenido de las reformas aprobadas es perfectible —y en la medida en que sean aplicadas se apreciarán los vacíos que deben subsanarse— la prevención y reparación del daño están ausentes. Esta última cobra relevancia desde un enfoque centrado en las víctimas porque permite atender y resarcir las afectaciones en un contexto donde cualquier persona está expuesta a la violación de su intimidad sexual mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC's).

Cabe mencionar que contar con un tipo penal no garantiza el acceso a la justicia, pues éste depende del sistema institucional. En este sentido es importante recordar que en la Ciudad de México el índice de impunidad es del 94.5%. Es decir, casi 95 de 100 delitos quedan impunes (Gómez, 2019).

A2.2 Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de Ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales.

El 24 de septiembre de 2019, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México presentó ante el Congreso de la Ciudad de México la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México, se Adiciona la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se Reforma el Artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la

⁹⁰ Al respecto, la FGJ informó a Evalúa (mediante el oficio FGJCDMX/CAF/152-2020-12, recibido el 17 de diciembre de 2020), que la persona titular del *Refugio Especializado para Mujeres, Niñas y Niños Víctimas del Delito de Trata de Personas* brindó capacitaciones y asistencia jurídica a las Fiscalías de Investigación de Delitos Sexuales, y de Investigación de Delitos en materia de Trata de Personas, en el tema de delitos cometidos en medios electrónicos. Estas capacitaciones se enfocan en las técnicas de investigación y diligencias para la obtención de datos de prueba de los delitos sexuales cometidos en medios digitales, así como la integración de carpetas de investigación.

Ciudad de México, en Materia de Registro de Identificación Biométrica" turnada a las Comisiones Unidas de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias y a la Comisión de Movilidad Sustentable. El 24 de diciembre de 2019 se publicó en la Gaceta de la Ciudad de México la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para el Uso Forense de la Ciudad de México. De acuerdo con el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx de SEMUJERES, fue nueve días antes cuando se aprobó por unanimidad. De esta manera, se dio por cumplida esta acción, donde la exhortación consistió en mandar la iniciativa sin registro de otro tipo de acción. Sin embargo, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México continuó con el reporte de las acciones con un seguimiento que parece llegar hasta la puesta en marcha y funcionamiento de éste. Por lo tanto, se considera necesario evaluar el diseño de la propia iniciativa y posterior ley.

Objetivo de la acción

La "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México, se Adiciona la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se Reforma el Artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, en Materia de Registro de Identificación Biométrica" establece como objetivo "contribuir a identificar a los agresores de la comisión de delitos de secuestro y sexuales, a su detención y sanción conforme a Derecho; asimismo contribuirá a disminuir la impunidad, reincidencia, resolver investigaciones pendientes y a la disuasión del delito" (p. 12).

Los participantes enunciados para llevar a cabo la creación y funcionamiento del Banco de ADN son la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Gobierno, la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México y la Secretaría de la Mujer. Ellos, a su vez, tienen el papel de constituir la Coordinación Interinstitucional de Operación y Supervisión del Banco de Perfiles Genéticos para garantizar las condiciones de funcionamiento, infraestructura, recursos y la seguridad en el manejo y el resguardo de la información. Es, entonces, una de sus principales funciones la protección de los datos genéticos ahí almacenados.

El tiempo para su implementación está definido dentro de los artículos transitorios donde se especifica que el Banco de Perfiles Genéticos deberá estar en operación a más tardar dentro de los 365 días posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley que se expide, es decir, el 24 de diciembre de 2020. La implementación gradual deberá quedar concluida el 31 de diciembre de 2022. Para ello, la FGJ debió emitir los protocolos de actuación para la toma de muestra antes del 21 de marzo de 2020; mismos que la Coordinación Interinstitucional deberá aprobar, además de elaborar lineamientos, manuales, procedimientos, protocolos, así como realizar la capacitación y certificación de los servidores públicos a cargo del banco antes del término de doce meses después de la entrada en vigor de la Ley.

Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

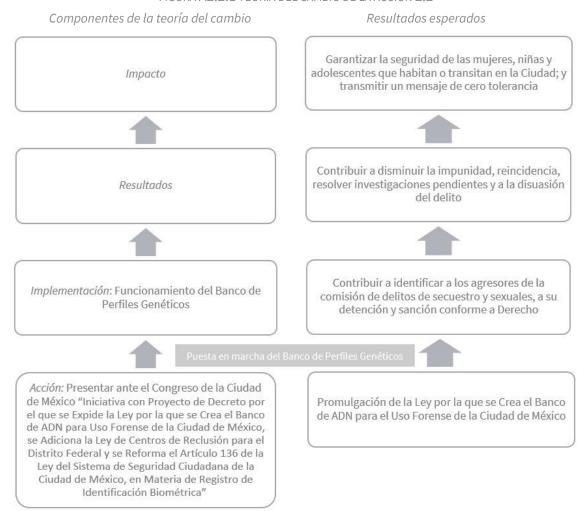
El objetivo expuesto en la iniciativa presentada ante las Comisiones Unidas de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias y a la Comisión de Movilidad Sustentable en realidad expone dos objetivos consecuentes. Es decir, la puesta en marcha y funcionamiento del Banco de Perfiles Genéticos logrará "contribuir a identificar a los agresores de la comisión de delitos de secuestro y sexuales, a su detención y sanción conforme a Derecho", y entonces, el cumplimiento de ello ayudará a "disminuir la impunidad, reincidencia, resolver investigaciones pendientes y a la disuasión del delito". Se trata de dos puntos en el tiempo que hacen referencia a dos momentos distintos, diseñados a su vez para conseguir garantizar la seguridad de las mujeres, objetivo de la DAVM-2019.

Es posible afirmar que la acción en sí misma consistió en presentar al congreso la iniciativa con la intención de promulgar la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para el Uso Forense de la Ciudad de México. Al ser publicada en la Gaceta de la Ciudad de México (el 25 de diciembre de 2019) se establecieron los términos para su entrada en vigor y el inicio de las acciones orientadas a su construcción. Su diseño asume que su correcto funcionamiento servirá para identificar agresores, detenerlos y sancionarlos. Si esto se consigue se espera que disminuya la impunidad, la reincidencia y los delitos por disuasión. Por tanto, el impacto que se obtendrá estará alineado con los objetivos de la DAVM-2019 para garantizar la seguridad de las mujeres.

Esta última intención está presente dentro de los motivos expuestos al mencionar el derecho del interés de las niñas, niños y adolescentes, así como el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia como la base de la propuesta (p. 10). Asimismo, cuando se establece que el fin último perseguido es la protección de las mujeres (p. 9). Además, es de especial interés cuando se mencionan las consecuencias de esta violencia en las mujeres, desde discapacidad o muerte hasta repercusiones somáticas como estrés, enfermedades crónicas o consecuencias médicas agudas; psicofisiológicas como reacciones de sobresalto, reacciones cardiacas o musculares; psicológicas como cambios cognitivos, malestar, miedo o ansiedad, reacciones afectivas como depresión, ideación y conducta suicida, problemas de funcionamiento sexual, y de ajuste social.

Ante esta lógica, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Igualdad de Género no realiza ninguna observación, sino que hace principalmente puntuaciones de carácter científico. En realidad, el fortalecimiento de la procuración de justicia sí puede disuadir el delito, y por tanto contribuir a garantizar la seguridad de las mujeres, por lo que hay elementos para afirmar que el diseño de la acción y su alineación con la DAVM-2019 son *coherentes*. Sin embargo, existen observaciones contenidas en un amparo presentado por R3D: Red en Defensa de los Derechos Digitales y Reinserta, así como en publicaciones académicas que analizan los principios jurídicos que pudieran verse afectados por la ley.

FIGURA A2.2.1 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 2.2



Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México, se Adiciona la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se reforma el Artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

El amparo presenta cuatro argumentos. El primero, de corte legal, señala la incompetencia del Congreso capitalino para legislar en materia procesal penal. El segundo y tercero apuntan a los derechos de las personas detenidas, imputadas y sentenciadas (personas de las que se puede obtener una muestra biológica de acuerdo al Artículo 5 de la misma Ley), pues la base de datos considera a personas que no han sido sentenciadas, violando el principio de presunción de inocencia; y aún en el caso de las sentenciadas, su información es retenida de manera indefinida mientras se les mantiene como "sospechosos comunes", violando el principio de no discriminación y el principio constitucional de reinserción social.



El cuarto argumento hace referencia a antecedentes del Tribunal Europeo de Derechos humanos que ha calificado como una restricción injustificada y desproporcionada en el derecho a la privacidad.

Ante estas acusaciones, la iniciativa considera que se resguarda el derecho a la intimidad, ya que 1) "la titularidad de la información que contiene el mapa genético corresponde únicamente al individuo y éste tiene derecho, en principio, a mantenerla bajo privacidad"; y 2) "la práctica de una prueba pericial que versará sobre la información genética únicamente podrá verificar si sus marcadores son coincidentes con los de las muestras motivo de confronta" (p. 10). Sin hacer más mención a los derechos supuestamente violados de acuerdo con el amparo anterior.

De la misma manera, Brena señala que en la Ley se considera el almacenamiento de información genética de indicios, huellas o vestigios en el lugar de los hechos; personas procesadas penalmente; muestras voluntarias de víctimas o personas de interés; personas prestadoras de los servicios de seguridad privada; servidores públicos de instituciones de seguridad ciudadana, integrantes del Gabinete de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, y de aquella titular de la Jefatura de Gobierno; y quienes hayan obtenido una sentencia ejecutoriada declarando su culpabilidad. Por tanto, resulta imposible garantizar la facultad de llevar a cabo una toma de muestra sin el consentimiento de la persona, pues empleados y servidores públicos podrían rechazarlo a costa de perder o no conseguir un empleo, los reos no estarían en condiciones de manifestar libremente su voluntad, así como las víctimas con su condición de vulnerabilidad.

La redacción de la presente Ley no es clara en cuanto al periodo de conservación de los datos, dejando a consideración de los jueces el tiempo que permanecerán bajo resguardo independientemente del tipo de delito que se esté investigando, el término de la condición que justificó la recogida de los datos (por ejemplo, el cese de trabajar en instituciones públicas o de seguridad privada) o la solicitud de cancelación por quienes voluntariamente los presentaron. De la misma manera, se cuestiona la utilidad de los registros de la víctima mientras esté viva, pues el registro de datos de cadáveres ya contempla el resguardo de un perfil genético en caso de que no lo esté. Ante estos cuestionamientos, explora la proporcionalidad de las medidas y resalta la discreción existente en obtener medidas de "cualquier persona de interés", ya que se trata de una arbitrariedad en caso de no comprobar el interés o posible beneficio para la sociedad. Asimismo, no existen argumentos proporcionales para justificar la toma de información tan sensible a servidores públicos y trabajadores de seguridad privada.

El principio de presunción de inocencia y de no discriminación son los dos principios que, de acuerdo con el amparo, son violados por la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para el Uso Forense de la Ciudad de México. Al respecto, Brena señala que no se respetan tales principios al solicitar información genética de servidores públicos, prestadores de servicios de seguridad privada sólo por la actividad que llevan a cabo, así como tampoco a la víctima y a "personas de interés".



La nueva ley asume que las personas mencionadas estarían en condiciones de cometer un delito por el tipo de trabajo que desempeñan. Se equipara a un miembro de instituciones de seguridad pública o trabajador de empresas privadas de seguridad con un imputado o el sujeto a juicio, y con el agravante de que es el mismo Estado, en un exceso de autoritarismo, quien emite un juicio que contribuye a formar una opinión pública que afecta la dignidad de las personas. ¿Ser servidores públicos en una institución de seguridad ciudadana, del Gabinete de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, desempeñarse como titular de la jefatura de gobierno, o prestar servicios en la seguridad privada, los convierte en sospechosos de cometer crímenes? La misma solicitud a las personas señaladas por la ley para la entrega de sus datos genéticos cuestiona su inocencia frente a la opinión pública. (p. 47)

En este mismo orden de ideas existe un trato desigual, sin argumento que lo justifique, a quienes son prestadores de servicios de seguridad privada, a servidores públicos que forman parte de las instituciones de seguridad ciudadana, a los integrantes del Gabinete de Seguridad Ciudadana y Procuración de justicia, y a la titular de la Jefatura de Gobierno.

A modo de conclusión

El diseño de la acción es coherente. La existencia de un Banco de ADN contribuye a identificar, detener y sancionar agresores conforme a derecho. La facilitación de justicia disminuye la impunidad, previene la reincidencia y puede ayudar a disuadir el delito; y por tanto garantizar la seguridad de las mujeres. Sin embargo, en esta lógica no se considera el principio jurídico de la proporcionalidad, pues no justifica su utilización la toma de información personal. De la misma manera, viola el principio de presunción de inocencia y no discriminación con recopilación de información entre servidores públicos, personal de seguridad, la misma víctima o "personas de interés". Además, se dota de arbitrariedad a la Coordinación Interinstitucional de Operación y Supervisión del Banco de Perfiles Genéticos al no especificar procesos de toma, resguardo y eliminación de la información.

A3. Fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género.

El inicio de operaciones de la Secretaría de las Mujeres trajo consigo la creación de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género, también llamadas LUNAS. Para su constitución se incorporaron 16 Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UNAVIS) —que formaban parte de la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, SIBISO)— y 16 Unidades de Atención del anteriormente denominado Instituto de las Mujeres. 91

⁹¹ En los primeros meses de la administración de la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, las autoridades hablaron de 32 LUNAS ("Anuncia Claudia Sheinbaum Pardo creación de Consejo Interinstitucional para erradicar violencia de género" —SEMUJERES, 2019— y "Estrategias contra la Violencia de Género en la Ciudad de México" SEMUJERES, 2019). Sin embargo, poco después (agosto de 2019) esta cifra se modificó y se empezó a hablar sólo de 27 LUNAS (Mensaje de la Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum, 2018). Al revisar la ubicación geográfica de las 16 UNAVIS a

En total, se trata de 27 LUNAS ubicadas en 16 alcaldías, cada una con dos unidades —a excepción de Azcapotzalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tláhuac y Venustiano Carranza, que tienen una— (MAPA A3.1). De acuerdo con la *Glosa del Primer Informe de Gobierno*, las LUNAS son "espacios donde se brinda atención integral, con perspectiva de género, derechos humanos e interseccionalidad; tienen como finalidad realizar de manera oportuna con calidad, eficacia y eficiencia, los servicios de atención integral y prevención a la violencia de género" (SEMUJERES, 2019: 29).

La evaluación de la acción "fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género" (acción 3 de la DAVM-2019) implica retomar cuál es la finalidad de estos espacios, qué servicios ofrecen, cuál es su población objetivo y con qué recursos cuentan para brindarlos. A pesar de que el propósito de esta parte de la evaluación no es profundizar en todos estos aspectos, es importante reunir elementos que den cuenta de los servicios que ofrecen y cómo lo hacen, para fijar un punto de partida que permita valorar la congruencia y consistencia de las actividades a desarrollar en el marco de la DAVM-2019.

De acuerdo con las reformas realizadas a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (el 19 de octubre de 2020),⁹² en su Artículo 35 la Secretaría de las Mujeres es la instancia encargada de "garantizar la aplicación de los instrumentos para la atención inicial, orientación jurídica y psicológica, y asistencia social en las LUNAS" (Artículo 35, párrafo II). Además, desglosa las actividades que realizarán:

- a) La orientación y asesoría jurídica a las víctimas de violencia de género;
- b) La atención psicológica urgente y terapéutica, según se requiera y que puede ser:
 - i) De intervención en crisis;
 - ii) Individual; o
 - iii) Grupal.
- c) Canalizar a la víctima para seguimiento y atención a la instancia correspondiente;

cargo de SEDESO y de las 16 Unidades de atención del INMUJERES, se observa que las 27 LUNAS que actualmente están en operación se localizan en los mismos espacios físicos que anteriormente ocupaban las unidades de la SEDESO e INMUJERES. Sin embargo, en Azcapotzalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tláhuac y Venustiano Carranza las Unidades de estas dos instancias de gobierno compartían el espacio; es decir, ambos tipos de unidades tenían el mismo domicilio, razón por la cual actualmente estas demarcaciones geográficas sólo tienen una LUNA.

⁹² Las reformas de esa fecha, publicadas en la Gaceta Oficial, adicionan diversas fracciones respecto de la definición de las LUNAS (Artículo 3, Fracción IX) y sus actividades (Artículo 35, párrafo II). El decreto está disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ac37aeca8e4d179199d5dc3c841d503a.pdf (consultado el 19 de octubre de 2020).

d) La gestión de su ingreso a los Centros de Refugio, en caso de resultar necesario.

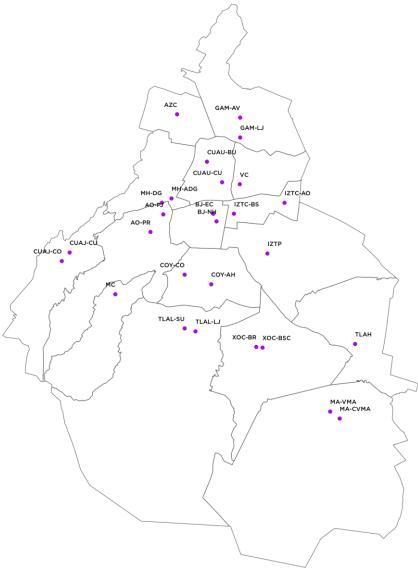
Realizar actividades de prevención de la violencia de género también es parte de las competencias de las LUNAS (*Glosa del Primer Informe de Gobierno*, SEMUJERES; 2019). En la misma reforma a la Ley de Acceso (del 19 de octubre de 2020), queda asentado que la SEMUJERES deberá "realizar acciones de prevención territorial y comunitaria para la promoción de los derechos de las mujeres y prevención de la violencia de género, a partir de las Unidades Territoriales de Atención, LUNAS" (Artículo 19, fracción IV). A pesar de que las facultades de estas unidades comprenden el eje de prevención y el de atención a mujeres que viven violencia, en esta evaluación abordamos lo referente a la atención, dado que el "fortalecimiento" está enfocado en actividades que permitan mejorar los servicios de asistencia a mujeres que se encuentran en situación de violencia.

Para profundizar en la información recabada durante el proceso de revisión documental sobre las LU-NAS, se llevó a cabo una reunión virtual con funcionarias encargadas de esta acción por parte de la Secretaría de las Mujeres. En los siguientes apartados se muestra la información recopilada con base en las preguntas planteadas en torno a las siguientes dimensiones generales: 1) diagnóstico sobre las necesidades de fortalecimiento de las LUNAS; 2) marco normativo, planes y/o programas con los cuales está alineado el fortalecimiento; 3) planeación para la implementación de las actividades y 4) mecanismos de coordinación interinstitucional. Cada dimensión se desglosa a lo largo del texto en el segmento correspondiente.

⁹³ Esta reunión (realizada el 26 de noviembre de 2020) contó con la participación de la Mtra. Claudia Benítez Guzmán (Directora Ejecutiva para una Vida Libre de Violencia) y la Psic. Metzeri Martínez Núñez (Directora de Atención y Prevención a la Violencia). Por parte de Evalúa, estuvieron presentes las personas que integran la DIES.



MAPA A3.1 UBICACIÓN DE LAS LUNAS EN LAS ALCALDÍAS, 2020



Nota: AO-PJ es Luna Álvaro Obregón, Parque De La Juventud; AO-PR es Luna Álvaro Obregón, Preconcreto; AZC es Luna Azcapotzalco; BJ-EC es Luna Benito Juárez, Eje Central; BJ-NH es Luna Benito Juárez, Niños Héroes; COY-AH es Luna Coyoacán, Ajusco Huayamilpas; COY-CO es Luna Coyoacán, Copilco; CUAJ-CU es Luna Cuajimalpa; CUAJ-CO es Luna Cuajimalpa, Contadero; CUAU-CU es Luna Cuauhtémoc; CUAU-BU es Luna Cuauhtémoc, Buenavista; GAM-AV es Luna Gustavo A. Madero, Aragón La Villa; GAM-LJ es Luna Gustavo A. Madero, La Joyita; IZTC-AO es Luna Iztacalco, Agrícola Oriental; IZTC-BS es Luna Iztacalco, Barrio Santiago; IZTP es Luna Iztapalapa; MG es Luna La Magdalena Contreras; MH-ADG es Luna Miguel Hidalgo, Ampliación Daniel Garza; MH-DG es Luna Miguel Hidalgo, Daniel Garza; MA-CVMA es Luna Milpa Alta, Centro Villa Milpa Alta; MA-VMA es Luna Milpa Alta, Villa Milpa Alta; TLAH es Luna Tláhuac; TLAL-LJ es Luna Tlalpan, La Joya; TLAL-SU es Luna Tlalpan, Santa Úrsula; VC es Luna Venustiano Carranza; XOC-BR es Luna Xochimilco, Barrio El Rosario; y XOC-BSC es Luna Xochimilco, Barrio San Cristóbal. Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en "LUNAS servicios de asesoría para mujeres" en https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/lunas/table/ (consultado el 1 de septiembre de 2020).



Objetivo de la acción

La DAVM-2019, en su Artículo Segundo, dispone "fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género", si bien no menciona de manera explícita las acciones que llevaría a cabo la SEMUJERES para lograrlo. Las acciones por realizar deberían estar alineadas con el objetivo de las LUNAS, el cual es brindar servicios de atención integral y prevención a la violencia de género "de manera oportuna, con calidad, eficacia y eficiencia" (*Glosa del Primer Informe de Gobierno* de SEMUJERES, 2019: 27), pues fortalecerlas ayudaría al cumplimiento de su finalidad.

El surgimiento y operación de las LUNAS ha generado un proceso de reingeniería institucional, donde las carencias de recursos humanos y materiales para brindar los servicios se han subsanado sobre la marcha, es decir, en la medida en que han ido siendo detectadas. Hasta ahora no se ha llevado un registro puntual de los diagnósticos ni de las modificaciones realizadas para atender la insuficiencia de recursos, por lo que se carece de un documento que contenga el diagnóstico integral de las fallas o debilidades identificadas (reunión virtual con SEMUJERES, 26 de noviembre de 2020) y, por tanto, no se puede evaluar en qué medida las actividades de fortalecimiento desarrolladas hasta la fecha son oportunas y suficientes para alcanzar el objetivo.

Uno de los elementos iniciales en el proceso de fusión fue equiparar las condiciones laborales de ambas dependencias. Por un lado, los recursos humanos del INMUJERES contaban con contratación laboral fija, también conocido como personal de base, mientras que el de las UNAVIS correspondía a la categoría de Nómina 8 (que se refiere a contratación temporal). Esta disparidad en los contratos y condiciones de trabajo influía en los horarios de servicio, ya que los trabajadores de base terminaban antes su jornada y esto impedía atender a mujeres que llegaban a las unidades pasada la hora de cierre. Por ello, uno de los pilares del fortalecimiento de estos espacios fue extender el horario de atención mediante la disminución de las brechas y desigualdades en las condiciones laborales de las personas contratadas en cada área (reunión virtual con SEMUJERES, 26 de noviembre de 2020).

⁹⁴ La categoría "Nómina 8" corresponde al "Programa de Estabilidad Laboral", que consiste en otorgar las prestaciones sociales a los empleados durante el período de un año mediante nombramiento por Tiempo Fijo y Prestación de Servicios u Obra Determinados, con base en el Acuerdo por los que se establecen los lineamientos de este programa. Disponible en http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5277.htm (consultado el 26 de noviembre de 2020).

En cuanto a los servicios, las UNAVIS estaban enfocadas en atender a mujeres, niñas, niños, hombres y personas adultas mayores en situación de violencia familiar, con base en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar; por otro lado, las Unidades del INMUJERES brindaban servicios de orientación y canalización exclusivamente a mujeres. Para homologar las funciones de las LUNAS, la SEMUJERES diseñó un Modelo Único de Atención específico que abarcara los servicios integrales brindados en estos espacios (atención inicial, orientación jurídica y psicológica), con precisiones de la ruta a seguir en cada caso atendido y acorde con los requerimientos de las personas usuarias. Este Modelo Único de Atención Integral (MUAI) está considerado como parte del fortalecimiento de las LUNAS, ya que en él se fundamentan los servicios que ofrecen.

Otro de los componentes del fortalecimiento se definió con base en las condiciones materiales en que se recibieron las Unidades de INMUJERES y las UNAVIS. En un primer momento, la SEMUJERES pidió al personal de cada LUNA la elaboración de un reporte de las carencias materiales de sus espacios, tanto de infraestructura como de equipamiento. Posteriormente, el mismo personal de la Secretaría realizó recorridos para verificar la información recibida y determinar cuáles requerían atención inmediata. Como resultado, 6 LUNAS fueron catalogadas de atención prioritaria en cuanto a su infraestructura: la sede Copilco de la alcaldía Coyoacán; Aragón la Villa y la Joyita, de Gustavo A. Madero; Barrio Santiago y Agrícola Oriental, de Iztacalco; y Daniel Garza, de Miguel Hidalgo. Posteriormente, la SEMUJERES solicitó a la Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE) la realización de un diagnóstico de las 27 unidades a fin de detectar las condiciones materiales y definir el tipo de intervención requerida en cada una. En este proceso se corroboró la urgencia de atender las 6 LUNAS identificadas (reunión virtual con SEMUJERES, 26 de noviembre de 2020).

En suma, el análisis de la información recibida permite afirmar que el fortalecimiento de las LUNAS gira en torno a tres componentes: 1) el diseño y aplicación del MUAI; 2) la mejora de los espacios físicos donde se brinda la atención; y 3) la idoneidad y suficiencia de recursos humanos para ofrecer los servicios. De este último componente se desprende la necesidad de extender el horario de atención, así como contratar a más personal en las áreas donde se han detectado carencias.

Evaluación de diseño de las actividades para el fortalecimiento de las LUNAS

Es importante señalar que la SEMUJERES cuenta con información tanto de la creación y diseño del Modelo Único de Atención Integral como de la rehabilitación física de las LUNAS, los cuales se presentan en el siguiente apartado. Sin embargo, las actividades correspondientes a los ajustes realizados a la contratación de los recursos humanos no cuentan con un diagnóstico integral ni con antecedentes de

⁹⁵ La Ley puede consultarse en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo75466.pdf (consultado 28 de noviembre de 2020).

planeación. Más bien se trata de acciones que podríamos calificar como 'pragmáticas' e inmediatas; de carácter reactivo, no preventivo; definidas y aplicadas en respuesta a las dificultades que van surgiendo de manera cotidiana *in situ*, en cada unidad en particular. Sobre este componente, la información proporcionada a Evalúa desglosa el número de personas que labora en cada área de atención (catalogada por tipo de contratación y por alcaldía), pero no se detalla la idoneidad de su perfil profesional para desempeñar las funciones de su área de trabajo.

La ausencia de un diagnóstico en este componente impide conocer cuál sería el escenario ideal en términos de recursos humanos, pertinentes y suficientes, que permitiría a las LUNAS ofrecer sus servicios de manera acorde a las necesidades de las personas potencialmente usuarias. Ante la carencia de criterios y datos que den cuenta de la correlación entre requerimientos en las atenciones y perfiles profesionales que cubran la demanda, no es posible evaluar si el número y perfil de las personas que laboran en cada LUNA correspondería con los estándares requeridos en cada área de atención.

No obstante, a partir de que estos espacios comenzaron a operar se ha identificado la falta de personal para el área de psicología infantil y adolescente, así como la necesidad de contar con profesionales de trabajo social que puedan desempeñar las funciones relacionadas con la atención inicial en algunas LUNAS. A pesar de que en el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx se informa que en septiembre de 2019 se contrató nuevo personal, en realidad no es posible verificar esta afirmación, pues más bien se trató del cambio de adscripción de la plantilla de las UNAVIS (pertenecientes a SIBISO) a la SEMUJE-RES para laborar en las LUNAS. Respecto de las nuevas contrataciones, en la reunión virtual con SEMU-JERES (26 de noviembre de 2020) se constató que el proceso de contratación no ha finalizado. Debido al confinamiento por la pandemia de COVID-19, no fue posible concretar la selección e incorporación de nuevo personal.

1) Creación y diseño del Modelo Único de Atención Integral (MUAI)

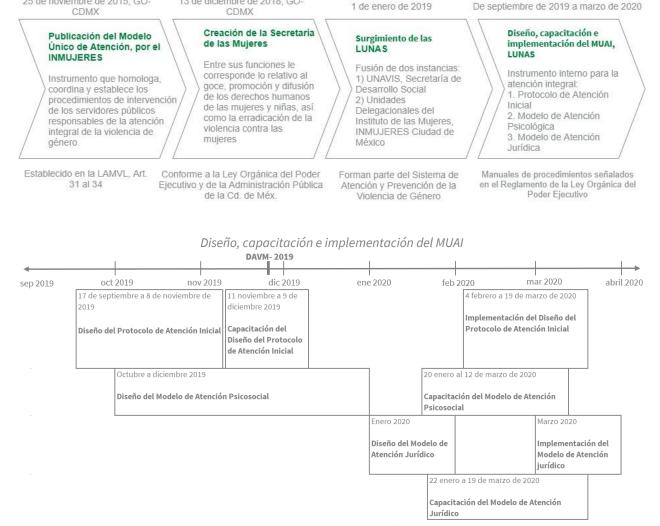
Al incluir las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (el 12 de diciembre de 2019), la Secretaría de Mujeres homologó los protocolos de atención en un solo Modelo Único de Atención Integral para el personal de las LUNAS, con base en el Modelo Único de Atención (MUA) de INMUJERES publicado el 25 de noviembre de 2015. Teniendo en cuenta que este último es un marco general que contiene las directrices para todas las dependencias e instancias del Gobierno de la Ciudad de México que atienden a mujeres víctimas de violencia, el Modelo de atención de las LUNAS está integrado por tres protocolos, que corresponden a cada uno de sus ejes de atención: inicial-social, psicológica y jurídica (FIGURA A3.1). Por ello, el MUAI es considerado como un Modelo Único 'con apellidos' respecto del modelo de 2015 (reunión virtual con SEMUJERES, 26 de noviembre de 2020).

25 de noviembre de 2015. GO-

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DIRECCIÓN GENERAL DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

FIGURA A3.1 LÍNEA DE TIEMPO DE LA CONSTITUCIÓN DEL MODELO ÚNICO DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA LAS LUNAS

13 de diciembre de 2018, GO-



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del *Prontuario del Modelo Único de Atención 2015* (INMUJERES Ciudad de México); Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (2018) y su Reglamento (2019); respuesta a solicitud de información realizada por Evalúa a SEMUJERES (mediante oficio SMCDMX/0444/2020); portal de internet *https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx*; e información proporcionada por SEMUJERES (mediante correo electrónico del 8 de diciembre de 2020).

Cabe mencionar que si bien en el portal https://mujeresseguras.com.mx se reporta que el 12 de diciembre de 2019 se creó el nuevo formato de atención inicial, ello no corresponde con las fechas proporcionadas por SEMUJERES a la información solicitada. En la respuesta de la Secretaría de las Mujeres (recibida el 8 de diciembre de 2020) es posible notar que el protocolo de atención inicial y el modelo de



atención psicosocial fueron diseñados de manera previa a la DAVM-2019 del 25 de noviembre (el primero fue desarrollado entre el 17 de septiembre y el 8 de noviembre; el segundo, entre octubre y diciembre de 2019), mientras que el diseño del modelo jurídico es de enero de 2020.

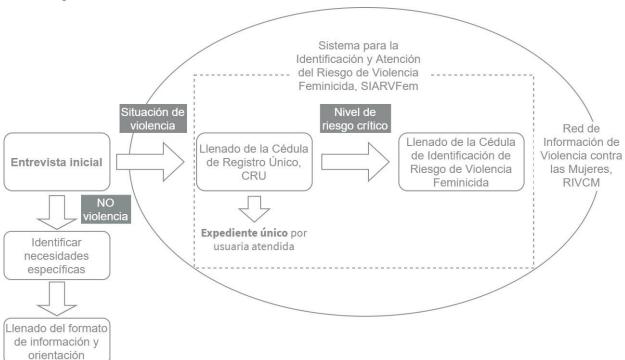
En términos generales, es importante destacar algunos aspectos fundamentales del Modelo Único de Atención Integral. Primero, en el protocolo de atención inicial dice recibir mujeres y niñas, pero en su glosario de términos define "mujer usuaria" como "mujer, niña o niño en situación de violencia por cualquiera de sus tipos y modalidades, que acude a la LUNA a solicitar los servicios y con ello ejercer sus derechos y acceder a la justicia" (p. 6). Teniendo en cuenta esta definición, un niño (hombre menor de 18 años) podría solicitar los servicios de las LUNAS, y toda persona que no fuera víctima de violencia no podría ser atendida. ⁹⁶ Sin embargo, en ningún protocolo de atención se menciona la necesidad de comprobar estos requisitos, pues se lleva a cabo una entrevista para detectar el riesgo de violencia feminicida y, en caso de no estar o no presentar algún tipo o modalidad de violencia, no se niega la atención a la persona que lo requiere. Si bien una cualidad de la atención brindada en las LUNAS debe ser la perspectiva de género (como se enuncia en el Artículo 35 de la LAMVLV, en la reforma publicada en la GO-CDMX el 19 de octubre de 2020), no existe aclaración alguna respecto de la atención a mujeres transgénero, a transexuales u a otras posibles víctimas de violencia de género, como la comunidad LGBTT-TIQ+. ⁹⁷

El protocolo de atención inicial abarca desde el recibimiento de las personas usuarias hasta la detección de necesidades y la canalización. Adicionalmente, este protocolo incluye la atención social, que consiste en identificar e inscribir a mujeres en programas sociales o canalizarlas a refugios. Las directrices de este servicio no son claras y no se ha generado un protocolo específico al que se pueda llamar "atención social", pues no es brindado exclusivamente por trabajadoras o trabajadores sociales. A diferencia de la atención psicológica y jurídica brindada por psicólogas y abogadas, respectivamente, en la atención social participan antropólogas, sociólogas y trabajadoras sociales; incluso hay LUNAS que no cuentan con personal de trabajo social (reunión virtual con SEMUJERES, 26 de noviembre de 2020). Por tanto, el documento que sustenta este tipo de atención es deficiente en cuanto a la especificidad de los perfiles profesionales y sus competencias, así como la ruta de sus procesos.

⁹⁶ En este sentido, es importante hacer explícito el criterio que se aplica para la definición de población infantil. En el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, son niños y niñas las personas menores de 18 años. Sin embargo, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México define como tales a las personas menores de 12 años, y como adolescentes a quienes están entre 12 y 17 años.

⁹⁷ En lo sucesivo usaremos las expresiones "usuarias", "mujeres" y "mujeres usuarias" para referirnos a las personas que acuden a las LUNAS, tal como se maneja en el protocolo de atención inicial y los modelos de atención psicológica y jurídica.

Los tres ejes de atención están descritos en protocolos mediante diagramas de flujo detallados, que a su vez presentan objetivos específicos. En el *Protocolo de Atención Inicial* se menciona que está compuesto por dos procesos: 1) la recepción, es decir, "recibir, escuchar y atender de forma cálida y empática a las mujeres que acudan a solicitar los servicios de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género (LUNAS)" (p. 3); y 2) una entrevista inicial sobre las necesidades de la mujer y su nivel de riesgo feminicida para "diseñar un plan de acción orientado a brindar atención multidisciplinaria e integral, desde la perspectiva de género, enfoque de derechos humanos y con el fin de resguardar su seguridad" (p. 9).



ESQUEMA A3.1 REGISTRO DE POBLACIÓN USUARIA DE ACUERDO CON EL PROTOCOLO DE ATENCIÓN INICIAL

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del "Protocolo de Atención Inicial" recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020; del Modelo Único de Atención Integral de LUNAS; lineamientos para la operación y funcionamiento de la RIVCM y el SIARVFem para las dependencias, entidades y órganos político-administrativos de la Ciudad de México; decreto por el que se Crea el Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida; y acuerdo por el que se Implementa la Red de Información de Violencia Contra las Mujeres (ambos en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, del 28 de noviembre de 2016, núm. 209 Bis).

CIUDAD INNOVADORA
Y DE DERECHOS

⁹⁸ Los documentos que dan cuenta de los objetivos de cada eje provienen de información proporcionada por la Secretaría de las Mujeres el 31 de agosto de 2020, mediante oficio SMCDMX/0444/2020.

La entrevista inicial (ESQUEMA A3.1) es el primer filtro para explorar si la persona requiere información y orientación sobre un tema en específico, o se encuentra en una "situación de violencia en cualquiera de sus tipos y modalidades como lo señala la Ley de acceso (LAMVLVDF)". Cuando se trata de casos de violencia de género se debe llenar la Cédula de Registro Único (CRU), formato correspondiente al Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida (SIARVFem),⁹⁹ contenido en el sistema informático de la Red de Información de Violencia contra las Mujeres (RIVCM).¹⁰⁰ Si el personal de atención identifica que existe un nivel de riesgo feminicida crítico procede al llenado de la Cédula de Identificación de Riesgo de Violencia Feminicida, y con base en la información recabada debe "realizar las acciones y la coordinación interinstitucional necesaria para actuar con la debida diligencia en las medidas de protección y apoyo a la seguridad y derechos de las víctimas" (Lineamientos para la operación y funcionamiento de la RIVCM y el SIARVFem para las dependencias, entidades y órganos políticoadministrativos de la Ciudad de México, Artículo Quinto, Fracción I, GO-CDMX 15 de marzo de 2018). El fin último de esta atención es el resguardo de la seguridad de la mujer atendida.

La *Propuesta de Modelo de Atención Psicológica* busca "contribuir en la recuperación psicoemocional de las mujeres del daño que les ha causado las vivencias de violencia, así como en la solución de las problemáticas derivadas de esta" (*Modelo de Atención Psicológica*, p. 4). Este documento presenta un diagnóstico que da cuenta de las diferencias teóricas y de los tratamientos proporcionados en cada LUNA, y concluye que es necesario homologar la atención con "estrategias dialécticas, de validación y trabajar con perspectiva de género y enfoque humanistas" (*Modelo de Atención Psicológica*, p. 28). El procedimiento de atención psicológica está compuesto por las siguientes fases, claramente señaladas en el

⁹⁹ El SIARVFem 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 que son implementadas por los entes públicos que lo integran y que tienen responsabilidades en la materia (*Decreto por el que se Crea el Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida*, Artículo Primero, segundo párrafo, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 28 de noviembre de 2016, núm. 209 Bis). La Red de Información de Violencia alberga el Sistema de Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida (*Acuerdo por el que se implementa la Red de Información de Violencia contra las Mujeres*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 28 de noviembre de 2016, núm. 209 Bis). La CRU se registra en la plataforma electrónica de la Red de Información, de manera tal que se convierte en el expediente histórico de la persona atendida para que pueda ser consultado por los entes públicos encargados de la atención a mujeres víctimas de violencia feminicida.

De acuerdo con información proporcionada por la SEMUJERES, en la RIVCM se recolecta, procesa, clasifica y da seguimiento a la información relacionada con los casos de violencia contra mujeres y niñas, generada por 8 dependencias: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, Secretaría de Salud, la Fiscalía General de Justicia, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, además de los 16 Órganos Político-Administrativos de la Ciudad de México.



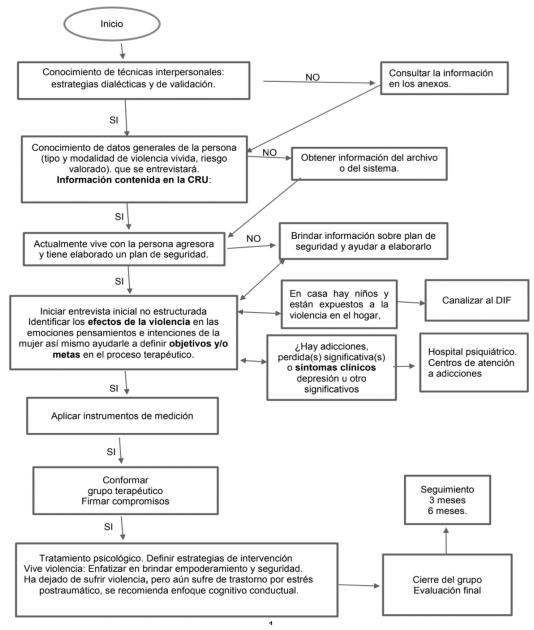
documento de referencia (*Propuesta de Modelo de Atención Psicológica*, p. 28 y ss.): 1) entrevista inicial; 2) evaluación; 3) conformación del grupo; 4) tratamiento psicológico grupal; y 5) cierre del grupo y evaluación final. Estas cinco fases, mediante las cuales se lleva a cabo la atención psicológica, deben ser capaces de "brindar un espacio seguro; donde exista respeto genuino, congruencia y empatía (...)" (p. 28).

Como se observa en el diagrama de flujo (véase FIGURA A3.2), aunque no se especifica de manera clara en el Modelo de Atención Psicológica, quienes realizan los primeros pasos para la atención deben contar con conocimiento de técnicas interpersonales, además de conocer datos de la persona e información obtenida en la CRU. Es decir, deben estar capacitados y conocer la información de la mujer solicitante. Asimismo, en el proceso de atención se plantea la pregunta sobre si la mujer vive con su agresor y si tiene elaborado un plan de seguridad. Mediante flechas de doble dirección (como puede apreciarse entre varios recuadros de la FIGURA A3.2) y dos aspectos contenidos en una misma toma de decisión ("Actualmente vive con la persona agresora y tiene elaborado un plan de seguridad"), no queda claro cómo se debe proceder en este proceso, pues no se especifica qué hacer en caso de que no se viva con el agresor pero sí se tenga un plan de seguridad; o si acaso el plan sólo se realiza en caso de cohabitar con él. A pesar de esta falta de precisión en cómo se debe actuar ante ciertas circunstancias que no siempre se presentan como aparecen descritas en la Figura A3.2, se señala que debe canalizarse al DIF —como única opción— cuando haya niños y niñas expuestos a la violencia del hogar; y a las mujeres a un hospital psiquiátrico si existen síntomas clínicos, depresión, "pérdida(s) significativa(s)" u "otros significativos" (en el documento no se define cada uno de estos síntomas); o a centros de atención a adicciones en caso de que las haya.

Consideramos que el diagrama de flujo correspondiente al *Modelo de Atención Psicológica* (representado en la FIGURA A3.2) expresa de manera lineal un proceso que, desde nuestro punto de vista, debería ser adaptado a las diversas circunstancias que pueden vivir las mujeres víctimas de violencia. En su diseño actual, este modelo parecería presentar ciertas dificultades para responder a estas circunstancias heterogéneas. Por ejemplo, en el caso de que la mujer comenzara a vivir con su agresor, desarrollara alguna adicción, o los niños y niñas del contexto familiar o doméstico comenzaran a estar en riesgo, el proceso no parece plantear la posibilidad de volver y adaptar el tratamiento psicológico, ni la posibilidad de realizar seguimientos periódicos.



FIGURA A3.2 DIAGRAMA DE FLUJO DEL DOCUMENTO DE PROPUESTA DE MODELO DE ATENCIÓN PSICOLÓGICA



Fuente: *Propuesta de Modelo de Atención Psicológica*, recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020.

En tercer lugar, el *Modelo de Atención Jurídico* brinda los siguientes servicios: 1) asesoría jurídica especializada, que consiste en una atención diferenciada para orientar a las usuarias independientemente de la materia o proceso, y si lo amerita, la canalización a alguna Fiscalía Desconcentrada y Especializada

de la FGJ, Centro de Justicia para Mujeres, u otras instancias conducentes; 2) acompañamiento o seguimiento jurídico; y 3) seguimiento o supervisión jurídica de casos, con el monitoreo del estado que guarda cada asunto. El diseño del diagrama de flujo (FIGURA A3.3) agrupa todas las opciones en un solo paso —denominado "detección de necesidades jurídicas"— de manera tal que, quien preste el servicio, debe decidir si ofrecer *orientación*, *asesoría*, *acompañamiento*, *seguimiento* o "casos que involucren grupos vulnerables".

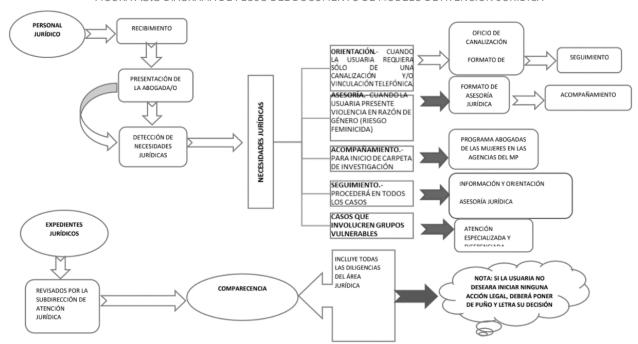


FIGURA A3.3 DIAGRAMA DE FLUJO DEL DOCUMENTO DE MODELO DE ATENCIÓN JURÍDICA

Fuente: Modelo de Atención Jurídica (p. 10), recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020.

Es importante destacar que, de los tres servicios mencionados inicialmente en el *Modelo de Atención Jurídica* (asesoría especializada, acompañamiento y seguimiento) se pasa a ofrecer cinco —los señalados como "necesidades jurídicas" en la FIGURA A3.3— sin que exista una clara distinción entre estos últimos. ¹⁰¹ Por un lado, la diferencia entre *orientación* y *asesoría* depende de la situación en la que se encuentre la mujer, por lo que, si estuviera en riesgo de violencia feminicida, se brindaría el segundo. Sin embargo, cuando esto sucede no se precisa la opción de canalización (que sí se asocia con la *orientación*), y se desconoce cómo debe actuarse en caso de ser necesario. El siguiente paso (en los casos en

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

¹⁰¹ Escribimos en itálicas estos cinco servicios o "necesidades jurídicas" para diferenciarlos de los servicios que, con el mismo nombre, son ubicados en otras partes de este diagrama de flujo.

que las mujeres reciben *asesoría*) consiste en el acompañamiento, que es a la vez una "necesidad jurídica" más que puede ser detectada al momento de la *asesoría*. El *acompañamiento* se prestará para iniciar una carpeta mediante el programa de Abogadas de las Mujeres en las agencias del MP, pero la figura induce a confusión, pues pareciera que las abogadas están ubicadas en las LUNAS y que ahí puede iniciarse una denuncia, lo cual no es viable. En respuesta a la solicitud de información (recibida el 3 de diciembre de 2020, mediante correo electrónico), la SEMUJERES aclaró que las abogadas del área jurídica que trabajan en las LUNAS son distintas de las que participan en el programa Abogadas de las Mujeres, y que el trabajo de las primeras es asesorar, dentro de la Unidad, a las mujeres que soliciten iniciar o continuar con trámites legales en materia familiar o penal. De ser el caso, el personal de las LUNAS las acompaña a las Agencias del Ministerio Público y ahí se les vincula con las Abogadas de las Mujeres, quienes a partir de ese momento se encargan de la representación legal para abrir carpetas de investigación.

En cuanto al *seguimiento* que se proporciona en las LUNAS (cuarta "necesidad jurídica"), el *Modelo de Atención Jurídica* establece que se "procederá en todos los casos" (p. 9). Sin embargo, en la descripción sólo menciona que aplica en casos "donde se brinde información y orientación, asesoría jurídica" (p. 9). En ningún lugar del documento se menciona una opción específica de brindar información, por lo que se desconoce en qué circunstancias o momentos de la atención aplica. Incluso, pareciera ser excluyente para los casos que requieren de *acompañamiento*. Finalmente, no existe ninguna explicación precisa sobre cómo se llevará a cabo la atención diferenciada a *casos que involucren grupos vulnerables* (quinta "necesidad jurídica"). A partir de estas observaciones, consideramos que este documento puede ser fortalecido en aquellas partes donde presenta poca claridad o precisión respecto de los procedimientos que deben guiar la correcta atención de las personas que acuden a las LUNAS, y el tipo de servicios que se ofrece en cada caso.

2) Rehabilitación del espacio físico de las LUNAS

La rehabilitación y el mantenimiento de las LUNAS se decidió con base en un diagnóstico elaborado a partir de la visita a las 27 unidades. Este diagnóstico apuntó a problemas tan diversos como falta de vigilancia; condiciones para el acceso de las personas con silla de ruedas; cromática o señalizaciones; instalaciones eléctricas; iluminación; piso, pintura o recubrimientos; abastecimiento de agua; problemas de humedad y filtraciones; comunicación (internet y teléfono); ventilación; techo; ventanas; plomería; cerrajería; sanitarios; puertas; o juegos infantiles. Durante la elaboración del diagnóstico se otorgó a cada LUNA una calificación que permitió dar cuenta de la urgencia de la intervención, mediante su clasificación en alguna de las siguientes categorías: atención prioritaria, regular y mantenimiento general (TABLA A3.1).



TABLA A3.1 CALIFICACIÓN OTORGADA A LAS LUNAS CON BASE EN EL DIAGNÓSTICO DE SEMUJERES

	LUNA	Calificación otorgada
1	LUNA ÁLVARO OBREGÓN, PARQUE DE LA JUVENTUD	Mantenimiento general
2	LUNA ÁLVARO OBREGÓN, PRECONCRETO	Atención regular
3	LUNA AZCAPOTZALCO	Atención regular
4	LUNA BENITO JUÁREZ, EJE CENTRAL	Mantenimiento general
5	LUNA BENITO JUÁREZ, NIÑOS HEROES	Mantenimiento general
6	LUNA COYOACÁN, AJUSCO HUAYAMILPAS	Atención regular
7	LUNA COYOACÁN, COPILCO	Atención prioritaria
8	LUNA CUAJIMALPA	Atención regular
9	LUNA CUAJIMALPA, CONTADERO	Atención regular
10	LUNA CUAUHTÉMOC	Mantenimiento general
11	LUNA CUAUHTÉMOC, BUENAVISTA	Mantenimiento general
12	LUNA GUSTAVO A. MADERO, ARAGÓN LA VILLA	Atención prioritaria
13	LUNA GUSTAVO A. MADERO, LA JOYITA	Atención prioritaria
14	LUNA IZTACALCO, AGRÍCOLA ORIENTAL	Atención prioritaria
15	LUNA IZTACALCO, BARRIO SANTIAGO	Atención prioritaria
16	LUNA IZTAPALAPA	Mantenimiento general
17	LUNA LA MAGDALENA CONTRERAS	Atención regular
18	LUNA MIGUEL HIDALGO, AMPLIACIÓN DANIEL GARZA	Mantenimiento general
19	LUNA MIGUEL HIDALGO, DANIEL GARZA	Atención prioritaria
20	LUNA MILPA ALTA, CENTRO VILLA MILPA ALTA	Mantenimiento general
21	LUNA MILPA ALTA, VILLA MILPA ALTA	Mantenimiento general
22	LUNA TLÁHUAC	Mantenimiento general
23	LUNA TLALPAN, LA JOYA	Atención regular
24	LUNA TLALPAN, SANTA ÚRSULA	Mantenimiento general
25	LUNA VENUSTIANO CARRANZA	Mantenimiento general
26	LUNA XOCHIMILCO, BARRIO EL ROSARIO	Atención regular
27	LUNA XOCHIMILCO, BARRIO SAN CRISTÓBAL	Atención regular

Nota: La LUNA Benito Juárez de Eje Central se encuentra en una sede en renta, por lo que el mantenimiento no corresponde a ninguna institución pública. Sin embargo, se continúa mostrando, ya que SEMUJERES la incluye en su diagnóstico. Fuente: "Diagnóstico LUNAS" (proporcionado por SEMUJERES como información adjunta al oficio SMCDMX/0444/2020 de fecha 31 de agosto de 2020).

En una primera etapa se decidió intervenir las 6 LUNAS clasificadas como de atención prioritaria. Sin embargo, es necesario realizar unas anotaciones al diagnóstico que condujo al diseño de estas etapas,



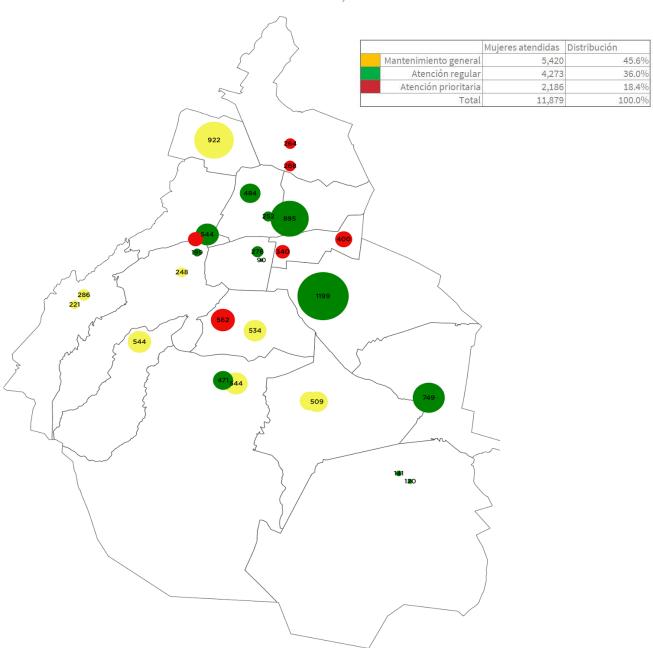
pues si este diseño presenta problemas, su implementación no asegurará la obtención de los resultados esperados. En este sentido es importante mencionar que el diagnóstico no incluye un formato estandarizado para la evaluación del estado de las unidades, por lo que en algunos casos se recopila cierto tipo de información y en otros no. En consecuencia, la comparación entre las necesidades de las LUNAS y su clasificación a partir de criterios que pueden variar entre una unidad y otra conduce a un diagnóstico con problemas de confiablidad. Además, para las únicas dos variables que debían recuperarse en todos los casos (vigilancia y acceso) existen interpretaciones distintas, por lo que también es posible deducir que el personal encargado de visitar las LUNAS no recibió la capacitación adecuada. Por ejemplo, en relación con la variable 'acceso', las interpretaciones incluyen las condiciones físicas para acceder con silla de ruedas y, en algunos pocos casos, la referencia al acceso por vías principales, transporte público o incluso seguridad del entorno. Asimismo, el levantamiento del estado de las dos unidades de Iztacalco (Agrícola Oriental y Barrio Santiago) se reporta en conjunto, sin hacer distinción alguna entre ellas y clasificando ambas LUNAS como atención prioritaria.

Si bien el diagnóstico no es del todo confiable por las debilidades metodológicas expuestas, la clasificación derivada del mismo se retoma para llevar a cabo un análisis complementario de esta primera etapa (de intervención en la rehabilitación de las LUNAS) con base en la información producida por el SIARVFem para 2019 (de enero a diciembre) sobre mujeres atendidas (recuérdese que las mujeres registradas en este sistema de información corresponde las que se encuentran en situación de violencia, mediante la CRU).¹⁰³ Para el total de las 6 LUNAS de atención prioritaria, la población beneficiada estimada es de 2,186 mujeres —ubicadas en Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Coyoacán y Miguel Hidalgo—, que representan aproximadamente el 18.4% del total de las mujeres atendidas durante ese mismo año en las 27 Unidades (MAPA A3.2). Si observamos únicamente a las mujeres en riesgo de violencia feminicida (RVF) (MAPA A3.3), de acuerdo con el tamizaje llevado a cabo mediante el instrumento del SIAR-VFem, esta primera etapa beneficia a 15 de cada 100 mujeres en esta situación que se acercan a las LUNAS.

¹⁰² El diagnóstico recupera la dirección de la sede, la alcaldía donde está ubicada, el JUD (jefe de unidad departamental responsable) y líder; en cuanto a sus condiciones pregunta si cuenta con vigilancia, por sus condiciones de accesibilidad, y sus condiciones generales de inmueble (infraestructura). En esta última categoría es donde son mencionados numerosos problemas sin estandarizar.

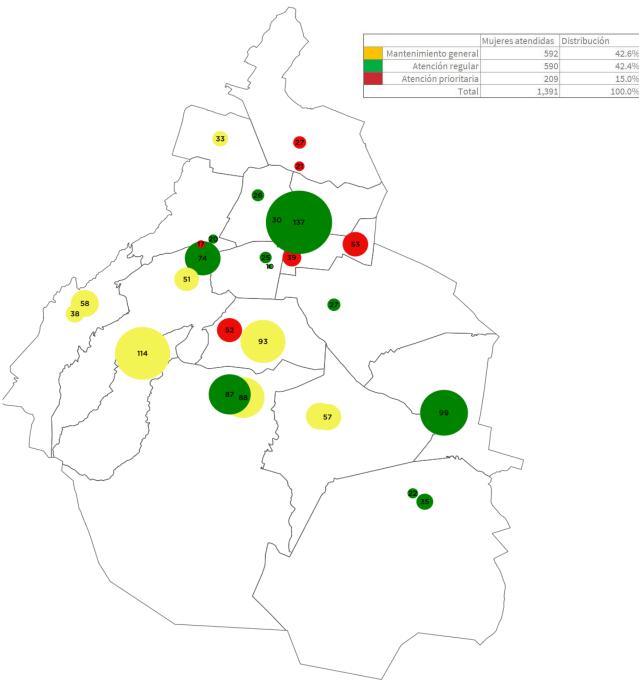
¹⁰³ La información se recoge en el *Registro lunas 2019*, recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020.

MAPA A3.2 MUJERES ATENDIDAS Y CALIFICACIÓN OTORGADA POR EL DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE INFRAESTRUCTURA PARA LAS LUNAS, 2019



Notas: El número de mujeres atendidas incluye a todas las que acudieron a las LUNAS y se les aplicó la entrevista inicial. Los porcentajes suman 100%. Los colores de los marcadores dan cuenta de la calificación otorgada en el Diagnóstico LUNAS de SEMUJERES: rojo para atención prioritaria, amarillo para atención regular y verde para mantenimiento general. El tamaño de los marcadores es proporcional al número de mujeres atendidas en cada LUNA. Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en el SIARVFem 2019 y Diagnóstico LUNAS de SEMUJERES.

MAPA A3.3 MUJERES ATENDIDAS EN RIESGO DE VIOLENCIA FEMINICIDA Y CALIFICACIÓN OTORGADA POR EL DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE INFRAESTRUCTURA PARA LAS LUNAS, 2019



Nota: Los porcentajes suman 100%. Los colores de los marcadores dan cuenta de la calificación otorgada en el *Diagnóstico LUNAS* de SEMUJERES: rojo para atención prioritaria, amarillo para atención regular y verde para mantenimiento general. El tamaño de los marcadores es proporcional al número de mujeres atendidas en cada LUNA. Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en el SIARVFem 2019 y *Diagnóstico LUNAS* de SEMUJERES.



Este análisis no necesariamente debe resultar en una mayor población beneficiada en la primera etapa, sobre todo si se plantea la hipótesis de que las deficiencias de infraestructura que presentan algunas LUNAS podrían disminuir la probabilidad de que las mujeres se acerquen a las unidades más deterioradas. Por otro lado, si el criterio de ordenación de las LUNAS para su intervención estuviera relacionado con el número de mujeres que reciben, las unidades ubicadas en Iztapalapa, Azcapotzalco, Venustiano Carranza y Tláhuac deberían estar en la primera etapa. Teniendo en cuenta que éste no es el criterio de intervención de las unidades, la mitad de las mujeres, el 45.6%, serán beneficiadas una vez que se dé a las LUNAS el mantenimiento general que requieren (en verde en el MAPA A3.2).

Es importante destacar que el plan de intervención de las LUNAS sólo tiene definida una primera etapa, por lo que no existen presupuestos asignados ni fechas para el trabajo de SOBSE en aquellas unidades que requieren atención regular o mantenimiento general. Ante la carencia de un plan para mejorar la infraestructura en el resto de las LUNAS (o cuando menos desconocimiento de la existencia de éste), se estima que el 81.6% de las mujeres potencialmente beneficiadas por los servicios que brindan las LUNAS no recibiría las mejoras derivadas de la rehabilitación físicas en estos espacios. Además, es importante mencionar que el fortalecimiento de infraestructura sólo atiende a las 27 LUNAS previamente distribuidas en la capital, por lo que no se tiene en cuenta la construcción de nuevas sedes o la reubicación de las ya existentes.

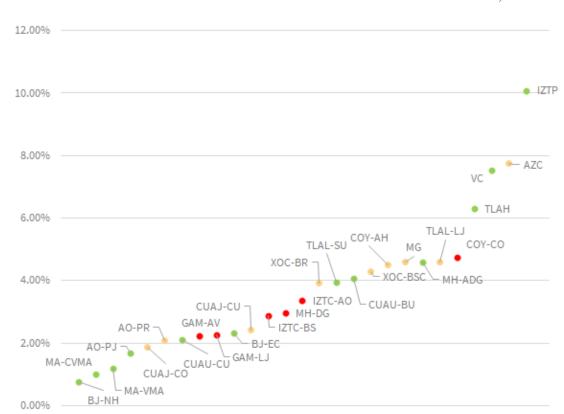
Por otro lado, la actual distribución geográfica de las LUNAS no parece seguir algún patrón demográfico relacionado con las mujeres residentes en la Ciudad, pues a pesar de que Iztapalapa concentra poco más de una quinta parte de las mujeres que residen en la capital del país (el 20.3%, según EIC 2015), sólo tiene una unidad en su territorio. Casi la mitad (49.3%) de las mujeres viven en cuatro alcaldías —Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpan— y, sin embargo, estas demarcaciones apenas concentran 7 LUNAS, un cuarto del total (GRÁFICA A3.1).

La localización territorial de las LUNAS tampoco parece estar asociada con el número de mujeres víctimas en carpetas abiertas por delitos en cada alcaldía. Si se toman como referencia los delitos de feminicidio y delitos contra la libertad y seguridad sexual —enunciados en la Primera Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en la Ciudad de México (p. 2)— y con base en información de 2019,¹ Xochimilco y Azcapotzalco son las alcaldías que registraron una tasa superior a dos feminicidios por cada 100,000 mujeres (2.8 y 2.3, respectivamente); y en una de ellas, Azcapotzalco, sólo existe una LUNA. Venustiano Carranza, con una unidad, se encuentra entre las tres alcaldías con mayor tasa de

¹ Información para mujeres víctimas de delitos en carpetas de investigación por hechos ocurridos en 2019 en alguna de las 16 alcaldías de la Ciudad de México o "sin dato" (es decir, se incluyen los delitos cuando la alcaldía de ocurrencia no se especifica). Recuperado de https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/victimas-en-carpetas-de-investigacion-pgj el 7 de mayo de 2020.



delitos contra la seguridad y libertad sexual.² De la misma manera, con respecto a la violencia familiar —el segundo delito con mayor número de víctimas mujeres (20,609 en 2019)— La Magdalena Contreras es la segunda alcaldía con la tasa más alta —588 por cada 100,000 residentes mujeres— y sólo tiene una LUNA en su demarcación.



GRÁFICA A3.1 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS MUJERES ATENDIDAS ENTRE LAS LUNAS, 2019

Nota: Los porcentajes suman 100%. Los colores de los marcadores dan cuenta de la calificación otorgada en el *Diagnóstico LUNAS* de SEMUJERES (rojo para atención prioritaria, amarillo para atención regular y verde para mantenimiento general). Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en el SIARVFem 2019.

Esta distribución de las LUNAS entre las alcaldías genera que las ubicadas en demarcaciones donde sólo existe una, sean las que más mujeres atiendan. De acuerdo con los registros del SIARVFem correspondientes a 2019, las LUNAS de Iztapalapa, Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Tláhuac y La Magdalena Contreras atendieron, en promedio, un total de 862 mujeres, mientras que el resto de ellas sólo 329,

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

² Con 161 víctimas de delitos contra la libertad y la seguridad sexual por cada 100,000 mujeres residentes. Sólo detrás de Cuauhtémoc (con 335) y Miguel Hidalgo (201).

mucho menos de la mitad. Por lo tanto, la distribución de las LUNAS parece seguir una inercia (a partir de la anterior localización de LUNAS y UNAVIS) que no considera la demanda de servicios que podría existir por el número de mujeres víctimas o residentes en cada alcaldía o demarcación en particular.

Como se ha mencionado anteriormente, el mejoramiento de los espacios físicos de las LUNAS es un eje de esta acción que la SEMUJERES desarrolla en conjunto con la Secretaría de Obras y Servicios, que en última instancia es la dependencia encargada de la planeación de estas intervenciones.³ En este sentido, cabe mencionar que la SEMUJERES ha realizado acciones para transferir jurídicamente los inmuebles en donde se ubican las LUNAS (la de Benito Juárez, sede Eje Central Lázaro Cárdenas, se encuentra en un edificio rentado), ya que algunos de estos espacios eran de las alcaldías y esta situación jurídica les imposibilita o dificulta asignar presupuesto para las obras en esas instalaciones (reunión virtual con SEMUJERES, 26 de noviembre de 2020).

Es de suma importancia destacar que, para el mejoramiento físico de los espacios que ocupan las LU-NAS, se debe resolver la titularidad de los inmuebles donde se encuentran, ya que esto tiene implicaciones en el diseño y planeación de su acondicionamiento. En términos de presupuesto, el hecho de que algunas sedes no formen parte del patrimonio del gobierno central las dejaría fuera de la asignación de recursos para su remodelación. En tanto no cambie la situación patrimonial de las LUNAS consideradas de atención regular —que son las siguientes a intervenir después de las 6 prioritarias— y no se cuente con un documento que contenga las directrices o requisitos mínimos para la adaptación de los espacios físicos y la imagen institucional de los edificios, los trabajos que realicen sus titulares (alcaldías o privados, en caso de sedes en inmuebles rentados) no parecen posible garantizar el cumplimiento de este componente del fortalecimiento.

Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

La acción de fortalecimiento de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género —entendida como un conjunto de actividades encaminadas a mejorar la atención que se brinda en ellas— no cuestiona el diseño de sus componentes (MUAI, espacios físicos y recursos humanos). Antes bien, da por hecho que, así como han sido trazados, llevarán a los logros esperados de resultado e impacto. Por consiguiente, los componentes y las actividades que comprenden el fortalecimiento de estas unidades se han orientado a cuestionar el funcionamiento de estas unidades (no su diseño) y, por ende, a mejorarlo.

³ El 11 de diciembre de 2020 se realizó una solicitud de información a la SOBSE donde se requería el documento referente al plan de intervención de las LUNAS restantes, con desglose de fases o etapas de su intervención; sin embargo, no se obtuvo respuesta al respecto.



Como se menciona a lo largo de la evaluación de esta acción, a partir de la creación de las LUNAS la Secretaría de las Mujeres identificó las siguientes necesidades: 1) contar con un modelo específico para estandarizar los servicios de atención especializada a mujeres víctimas de violencia; 2) mejorar la infraestructura de los espacios; y 3) establecer funciones particulares del personal profesional que atiende cada una de las áreas (atención inicial, social, psicológica y jurídica), con lo cual fuera posible ampliar el horario de atención en todas las unidades. Los problemas derivados de estas necesidades impedían, en conjunto, "realizar de manera oportuna con calidad, eficacia y eficiencia, los servicios de atención integral y prevención a la violencia de género" de las LUNAS (Protocolo de Atención Inicial, p. 3).

Ante la inexistencia de un documento propiamente constitutivo de las LUNAS,⁴ la *Glosa del Primer Informe de Gobierno* de SEMUJERES ofrece un desarrollo detallado de sus competencias. Reporta los servicios especializados (psicológicos, jurídicos y sociales) y actividades tan diversas como brigadas, cines debate, cursos, eventos de distinto tipo, jornadas, mesas informativas, pláticas y talleres. La finalidad de este amplio conjunto de actividades es "coadyuvar en la prevención de la violencia de género" y con ello alinearse al objetivo de la DAVM-2019 de garantizar la seguridad de las mujeres, pero también puede ayudar a visibilizar este tipo de violencia. A partir del MUAI también se llevan a cabo acciones para prevenir y proteger a las mujeres mediante la canalización a otros espacios de atención, y la elaboración de planes de seguridad. A su vez, la correcta atención psicológica podrá reducir los efectos de la violencia en las mujeres, así como inhibir conductas de violencia gracias a la denuncia y al acompañamiento jurídico.

El fortalecimiento de las LUNAS incluye diversas acciones dirigidas a brindar atención integral a mujeres que han vivido violencia y a coadyuvar a la prevención de este problema (FIGURA A3.6). No obstante, dichas acciones parecen resultar insuficientes. Prueba de ello es la ausencia de un diagnóstico y un documento para la planeación que recupere carencias detectadas en cuanto a la idoneidad y la suficiencia del personal que allí labora. Por otro lado, el diagnóstico disponible sobre las condiciones físicas de los espacios (*Diagnóstico LUNAS* de SEMUJERES) no asegura que sean atendidas las unidades más urgentes; además, se carece de un plan para intervenir cada una de las LUNAS y de un documento que contenga los requerimientos mínimos en términos arquitectónicos, de equipamiento e imagen institucional. Asimismo, a pesar del desglose del MUAI en tres protocolos, consideramos que existen oportunidades de mejora en cuanto a su claridad y contenido, ya que las imprecisiones detectadas en las rutas de

⁴ Durante la revisión de información y las reuniones virtuales celebradas con las personas responsables de la operación de las LUNAS no se identificó un documento específico sobre estas unidades que permita conocer sus objetivos, organigramas, metas y demás elementos necesarios para el diseño y la planeación. Más allá del MUAI, la carencia o desconocimiento de este documento plantea numerosos interrogantes respecto de los servicios de atención y prevención que se desarrollan en estas unidades.

atención pueden generar arbitrariedad, por lo que el acompañamiento de una misma mujer podría variar en función de la LUNA donde acuda a solicitar apoyo. En general, el diseño de los protocolos aplicados en los ejes de atención inicial, psicológica, jurídica y social implica dificultades (como las mencionadas en relación con la claridad y la precisión en las rutas que se siguen) que pueden obstaculizar la oportunidad, calidad, eficacia y eficiencia del servicio brindado. En consecuencia, es poco probable que las acciones del fortalecimiento coadyuven a la prevención de la violencia de género, a la reducción de los efectos de la violencia en las mujeres, a la inhibición de las conductas de violencia y, en última instancia, a garantizar la seguridad de las mujeres y visibilizar la violencia de género.

FIGURA A3.6 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 3



Notas: '¹Brigadas, cines debate, cursos, eventos diversos, jornadas, mesas informativas, pláticas y talleres. '²Como ya se mencionó (vid. Creación y diseño del Modelo Único de Atención Integral (MUAI), supra.) utilizamos la expresión "mujer usuaria" para hacer referencia a todas las personas que acuden a las LUNAS para solicitar algún tipo de

apoyo. Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en *Glosa del Primer Informe de Gobierno* (SEMUJERES, 2019); *Acciones para garantizar a las mujeres y las niñas el derecho a una vida libre de violencia* (https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/acciones-del-gobierno); *Protocolo de Atención Inicial, Manual de Procedimientos de la Ruta de Atención para las Mujeres usuarias en las Unidades Territoriales de Atención y Prevención, LUNAS* (SEMUJERES, 2020); *Propuesta de Modelo de Atención Psicológica, Modelo de Atención Psicológica (Propuesta para las LUNAS)* (SEMUJERS, 2020); *y Modelo de Atención Jurídica* (SEMUJERES, 2020).

Reformas legislativas en torno a las LUNAS

La publicación del 19 de octubre de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México —con las reformas a la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal, y a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México — presenta una nueva lógica de cambio al definir las LUNAS como "unidades de atención a mujeres víctimas de violencia que brindan asesoría psicológica y legal, formación para el liderazgo y servicios comunitarios, para promover la autonomía y la exigibilidad de derechos de las mujeres y niñas" (Artículo 3, fracción IX). De la misma manera, dentro de las obligaciones de la SEMUJERES se menciona "realizar acciones de prevención territorial y comunitaria para la promoción de los derechos de las mujeres y prevención de la violencia de género, a partir de las Unidades Territoriales de Atención, LUNAS" (Artículo 16, Fracción IV). Estos resultados esperados, tanto de las LUNAS como de la SEMUJERES, no habían sido mencionados antes; en particular, fomentar la autonomía de las mujeres, y la promoción y exigibilidad de sus derechos. Se trata de objetivos establecidos después del diseño de las acciones, por lo que no necesariamente se les puede exigir que tengan estos resultados, pero sirve para exponer las áreas de oportunidad en el diseño lógico de las mismas.

Finalmente, los cambios sustanciales de estas reformas se enfocan precisamente en poner por escrito las funciones de la SEMUJERES. En el Artículo 35 de la LAMVLV queda definido que esta secretaría realizará "acciones de atención multidisciplinaria y especializada, detección de riesgo de violencia feminicida y, en su caso, acompañamiento a mujeres y niñas en situación de violencia de género, que acudan a las Unidades Territoriales de Atención, LUNAS, ubicadas en cada alcaldía. La atención se brindará con enfoque de género y derechos humanos" (Artículo 35, Fracción I). A partir de estos extractos parece quedar claro que estas unidades se enfocan en los ejes de prevención de la violencia de género y atención de las mujeres y niñas que la padecen. Cabe recordar que el glosario de términos del *Protocolo de Atención Inicial* define a mujeres, niñas y niños como personas potenciales usuarias de las LUNAS (sin definir explícitamente el límite de edad de los niños y las niñas), y en las reformas se delimita a mujeres y niñas, por lo que sería necesario armonizar en la ley la población objetivo de los servicios proporcionados en estos espacios.

A modo de conclusión

El fortalecimiento de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género consiste en una serie de acciones o componentes —relacionados con el diseño y la implementación de un

Modelo Único de Atención Integral, la mejora del espacio físico y la garantía de la suficiencia e idoneidad del personal a cargo de ellas— que persiguen el objetivo de brindar una atención adecuada a las personas usuarias. Sin embargo, la evaluación de diseño realizada a partir de la información proporcionada por SEMUJERES nos lleva a concluir que no se cuenta con documentos que permitan conocer los estándares mínimos para fortalecer dos de estos componentes: infraestructura de los espacios y recursos humanos. Por lo tanto, no es posible evaluar si su implementación logrará ser suficiente para alcanzar los resultados esperados.

Teniendo en cuenta el alcance de la información recabada, los archivos de consulta para la evaluación de esta acción sólo permiten un análisis autorreferencial; es decir, sin base en un diagnóstico previo con el cual realizar una comparación o contraste. En el caso de los protocolos de atención que conforman el MUAI, solamente es posible realizar una evaluación sobre su nivel de claridad y la congruencia de sus procesos. De su revisión se concluye que el modelo resulta confuso en la ruta de acción y presenta áreas de oportunidad en el desglose de los pasos a seguir. Además, exhibe ciertas inconsistencias en las pautas y servicios que describe, e imprecisiones en la población objetivo.

En cuanto al diagnóstico sobre la infraestructura de estas unidades, el propósito del análisis es verificar si éste consigue detectar qué LUNAS requieren mantenimiento para llevar a cabo un plan de mejora. Hay que insistir en que este plan parece reducirse a una primera etapa en la que serían atendidas 6 de las 27 LUNAS. Al respecto, observamos que las intervenciones en los espacios físicos se basan en un diagnóstico que presenta problemas de validez y confiabilidad, lo que conduce a una clasificación de las LUNAS en niveles o etapas de urgencia (atención prioritaria, atención regular y mantenimiento general) que sería conveniente revisar. Asimismo, es importante mencionar que no existe cuestionamiento sobre la actual distribución de estas unidades entre las alcaldías de la Ciudad, ni sobre la posibilidad de construir nuevos espacios o reubicar alguno de los existentes.

A4. Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia.

Objetivo de la acción

De acuerdo con la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, dependencia responsable de esta acción, la necesidad de certificar a los servidores públicos que atienden a las mujeres víctimas de violencia está planteada en el "Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud

AVGM/07/2017 de alerta de violencia de género contra las mujeres para la Ciudad de México" (en adelante "Informe del Grupo de Trabajo"), correspondiente a la primera solicitud de alerta federal presentada en 2017.⁵

En cuanto a las capacidades institucionales, uno de los problemas detectados por el grupo de trabajo durante las visitas *in situ* es la carencia de competencias de servidoras y servidores públicos de las diversas dependencias y áreas encargadas de atender a las víctimas para brindar la atención adecuada y el correcto desempeño de sus funciones (Informe del Grupo de Trabajo, 2017, p. 83).⁶ Estas deficiencias en el servicio generan violaciones a los derechos de las mujeres "mediante acciones u omisiones basadas en estereotipos de género, prejuicios, la culpabilización de las víctimas y la invisibilización de la violencia de género" (p. 53), la desestimación de la gravedad de la violencia que viven las víctimas, así como una mayor propensión a la revictimización debido a la falta de debida diligencia en la investigación de los delitos. Este problema en la procuración e impartición de justicia es abordado en la primera conclusión del Informe del Grupo de Trabajo, de la que se desprenden tres propuestas:

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.

⁵ Este informe, entregado el 21 de marzo de 2018, contiene 20 conclusiones y 48 propuestas para enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311908/Informe_SAVGM_CDMX_VF.pdf (consultado el 1 de junio de 2020). Cabe recordar que, en el marco del proceso de la primera solicitud de alerta a nivel federal, el grupo de trabajo emitió un oficio, dirigido al entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, con seis medidas urgentes en el marco de la primera solicitud de alerta de violencia de género, las cuales se integran en este informe. El oficio correspondiente a estas medidas está disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435582/Oficio_de_CONA-VIM_a_CdMx_6_medidas_urgentes_a_iniciar_AVGM_02_marzo_2018.pdf (consultado el 1 de junio de 2020).

⁶ En el "Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México", se precisa que para llevar a cabo la investigación, análisis e integración del Informe, el grupo de trabajo realizó: tres sesiones ordinarias; una visita in situ en la Ciudad de México (recorridos en las alcaldías Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Iztapalapa y Xochimilco, y en diversas dependencias de la Ciudad); siete entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, a 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; un levantamiento de información a las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y se solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local. Además, integró un apartado de información estadística recuperada de las plataformas disponibles especializadas sobre violencia contra las mujeres en la entidad. Disponible en https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico (consultado el 1 de junio de 2020).

- 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" (p. 83).

De acuerdo con el procedimiento de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres a nivel federal, contenido en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, una vez emitido el Informe y aceptado por el gobierno local, éste tendrá un plazo de seis meses para informar "sobre las acciones que están llevando a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo" (Artículo 38, párrafo 5). Así, el 6 de noviembre de 2018, el Gobierno de la Ciudad entregó el "Informe Ejecutivo sobre las acciones llevadas a cabo", documento que fue dictaminado por el grupo de trabajo para determinar si la entidad federativa implementó dichas propuestas.

En el dictamen,⁸ con fecha del 28 de mayo de 2019, se menciona que el gobierno de la Ciudad estableció una metodología para la definición de los perfiles de personas servidoras públicas en las instancias que intervienen en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las niñas y mujeres; creó el Comité para la Profesionalización de la Administración Pública de la Ciudad de México, y definió 14 perfiles de puestos estratégicos para nueve órganos de la administración pública (p. 30). Asimismo, el grupo de trabajo sugiere que la nueva administración dé seguimiento al trabajo realizado mediante una evaluación de competencias, y se garantice que las personas que participen en estas tareas cuenten

⁷ Este documento se llama "Informe Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de México. Acciones llevadas a cabo para implementar las propuestas contenidas en las 6 medidas urgentes y 20 conclusiones emitidas por el 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". Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467816/Informe_Ejecutivo_CDMX_16_nov_2018.pdf (consultado el 1 de junio de 2020). El procedimiento de seguimiento de la solicitud de alerta de violencia de género se detalla en el Artículo 38 del Reglamento de la Ley General.

⁸ "Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para la Ciudad de México", emitido el 28 de mayo de 2019, documento disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467815/Dictamen_GT_SAVGM_CDMX.pdf (consultado el 1 de junio de 2020).

con los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos de acuerdo con el nivel de estructura (p. 31). Estas acciones, derivadas del proceso de la solicitud de alerta federal iniciado en 2017, son el antecedente de la propuesta de certificar a los ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos de la Fiscalía contenida en la acción 4 de la DAVM-2019.

Cabe resaltar que esta certificación se enmarca en el proceso de transición de Procuraduría a Fiscalía General de Justicia, iniciada el 14 de febrero de 2019, fecha en que se publicó (GO-CDMX) el decreto de la Ley de Transición. Esta transformación es de carácter gradual, y se prolongará por un periodo de cuatro años, de conformidad con el Artículo Noveno Transitorio de su Ley Orgánica, publicada el 24 de diciembre del mismo año (GO-CDMX), misma que entró en vigor el 10 de enero de 2020.

En el "Informe de seguimiento de las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y Niñas en la Ciudad de México, decretada el 25 de noviembre de 2019" (del 8 de abril de 2020, en adelante "Informe de la Fiscalía"), se establece que los objetivos de enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia, son:

- 1) contar con el marco normativo necesario para estandarizar los procesos de investigación y atención especializada en los casos de delitos cometidos contra las mujeres y las niñas con un enfoque en materia de derechos humanos y género;
- 2) identificar la estructura organizacional y de procesos de las Fiscalías que atienden delitos de género (desaparición, feminicidio, procesos de lo familiar, sexual y niñas y niñas

El Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores (IFPyES), órgano desconcentrado de la Fiscalía, es el ente encargado de la formación, profesionalización y especialización del personal sustantivo de la dependencia. De acuerdo con la información emitida por el mismo Instituto, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México envió una propuesta al Congreso local el 4 de diciembre de 2019. Ésta consistía en incorporar la atribución del Instituto para "capacitar y certificar a los ministerios públicos, asesores jurídicos, peritos, médicos legistas y todo el personal de la Fiscalía General que se estime necesario, en materias de prevención y atención de mujeres víctimas de violencia" en la Ley Orgánica de la Fiscalía. ¹⁰

⁹ Esta propuesta se envió mediante el oficio JGCCDMX/077/2019, dirigido a la Dip. Isabela Rosales Herrera, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, firmado por la Jefa de Gobierno.

¹⁰ La Ley Orgánica de la Fiscalía, publicada en gaceta el 24 de diciembre de 2019, está disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/LEY_ORGANICA_DE_LA_FISCALIA_GENERAL_DE_JUSTICIA_DE_LA_CIUDAD_DE_MEXICO_1.pdf (consultado el 9 de noviembre de 2020).

Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que esta propuesta haya continuado el proceso legislativo (Oficio IFPES/580/12-2020, p. 2, recibido mediante correo electrónico el 9 de diciembre de 2020), y la Ley Orgánica vigente (a diciembre de 2020) no contiene esta atribución de forma textual.

Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

En estricto sentido, la acción de "enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos (...)" estaría cumplida una vez que la propuesta se presentó a la mesa directiva del congreso local. No obstante, se desconoce en qué etapa del proceso legislativo se encuentra. Ante este escenario, el IFPyES ha optado por gestionar que, dentro del Reglamento de la Ley Orgánica, se integre la atribución de llevar a cabo la certificación. Cabe mencionar que este Reglamento no ha sido aprobado.¹¹

En el "Informe de la Fiscalía" (8 de abril de 2020) se reporta que, además del Reglamento de la Ley Orgánica, también se está trabajando un proyecto de Reglamento del Instituto de Formación Profesional y de Estudios Superiores. En este último se considera el proceso para integrar el Consejo de Certificación y sus funciones, como la construcción de estándares y perfiles para evaluar las competencias, habilidades y conocimientos de la policía de investigación (p. 38).

A pesar de que el marco normativo para la certificación no ha sido aprobado, la Ley Orgánica de la Fiscalía (en su Artículo 70) contiene las atribuciones del Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores, donde destacan: 1) formular, ejecutar planes, programas académicos y de posgrado, atendiendo las exigencias de profesionalización, capacitación permanente y especialización técnica y científica, del personal de la Fiscalía y demás operadores del Sistema de Justicia Penal, con o sin vinculación directa con el Servicio Profesional de Carrera, con perspectiva de género (Fracción II); y 2) expedir títulos, grados, diplomas, constancias, certificados y demás documentación, que acredite los estudios correspondientes a los programas académicos, posgrado, extensión académica que implemente y ejecute el Instituto (Fracción V). Ambas competencias se orientan a la capacitación de los profesionales que intervienen en la atención a mujeres víctimas de violencia, y aunque no establecen explícitamente la

¹¹ En reunión con personal de la FGJ vinculado al IFPyES (celebrada el 17 de diciembre de 2020) se informó a Evalúa que este Reglamento está en proceso de elaboración para su posterior aprobación.

¹² El "Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores" inició funciones el 22 de abril de 2020, en sustitución del "Instituto de Formación Profesional", con base en el "Acuerdo FGJCDMX/18/2020 por el que se declara el inicio de funciones de la nueva estructura de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y se avisa de la cesación, así como de la creación, modificación de denominación y readscripción de unidades administrativas", publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 22 de abril de 2020. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/132fb40c16b4d6e7d02ee7581abb8000.pdf (consultado el 12 de noviembre de 2020).

certificación en la investigación y atención especializada a mujeres y niñas víctimas de delitos, son la base jurídica de las acciones desarrolladas por el IFPyES en esta materia.

El Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores informó a Evalúa (mediante el oficio IFPES/580/12-2020), que en tanto se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía y del propio Instituto, están avanzando en actividades de esta acción. Dado que la certificación es un proceso de profesionalización, el IFPyES ha diseñado el "Curso de Formación Inicial para Policía de Investigación". ¹³ En su diseño participaron grupos interdisciplinarios de expertos del mismo Instituto y algunos externos, con la finalidad de generar un mapa funcional que integre las competencias a desarrollar en el proceso formativo del policía de investigación (p. 7). Este curso está dirigido al personal de nuevo ingreso a la Policía de Investigación (PDI), conformado por 1,000 elementos. Para los 3,500 policías de investigación que se encuentran activos, se ha diseñado e impartido el curso "Función ministerial con perspectiva de género".

Entre los propósitos de impartir estos cursos en materia de género y atención de mujeres víctimas de violencia, está la formación del personal que participará en los procesos y exámenes de certificación una vez que se cuente con el marco normativo correspondiente (oficio IFPES/580/12-2020, p. 2).

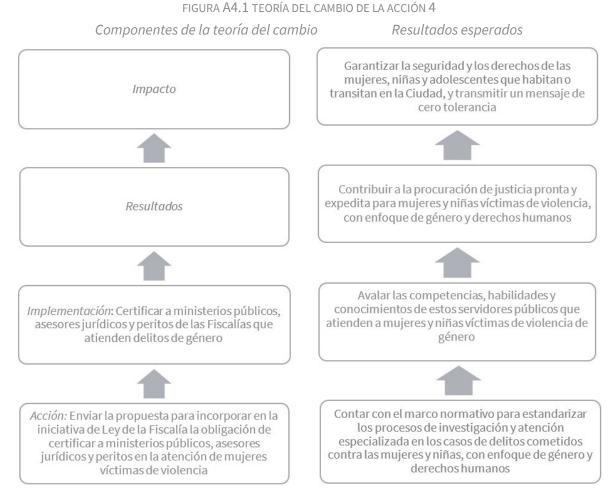
Estas capacitaciones se sustentan en el Plan de Política Criminal de la propia Fiscalía, ¹⁴ que define como primer eje rector: transformar la atención de los Ministerios Públicos para proporcionar un trato digno y eficiente a la ciudadanía, mediante la profesionalización y especialización en la atención de víctimas de delitos de violencia de género. Para este fin, "se elaborarán manuales, protocolos y programas de atención para el personal ministerial, policial y pericial con enfoque de Derechos Humanos y perspectiva de género, y se dará capacitación y en su caso, certificación a dicho personal" (p. 30).

La profesionalización de ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos forma parte de las funciones sustantivas del IFPyES. No obstante, la certificación es un componente específico en este proceso, ya que requiere mecanismos de formación y evaluación que permitan asegurar el perfil óptimo de los servidores públicos que atienden a mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia. En este sentido, el

¹³ El Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores proporcionó a Evalúa el documento del "Curso de Formación Inicial para Policía de Investigación", que contiene el plan de estudios para policía de investigación. Recibido por correo electrónico el 21 de diciembre de 2020.

¹⁴ El Plan de Política Criminal 2020 es un documento que la Fiscalía envió a Evalúa como parte de los acuerdos de las reuniones virtuales del 18 de diciembre de 2020 entre colaboradores de ambas dependencias.

Plan de Política Criminal señala que uno de los propósitos centrales es contar con una policía de investigación que "cumpla con los estándares más altos en materia de investigación técnica y científica del delito" (estrategia 2 del Plan de Política Criminal 2020, p. 43-47).



Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en el Informe de la Fiscalía, el oficio IFPES/580/12-2020 enviado por el Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores, y el *Plan de Política Criminal 2020*.

Aunque todavía no se cuenta con el instrumento jurídico donde se establezca de manera explícita la obligación de la Fiscalía de certificar a su policía de investigación, es posible trazar una secuencia entre el planteamiento de la acción y los resultados esperados, para evaluar la consistencia de su diseño. De acuerdo con la lógica de cambio (FIGURA A4.1), el sustento normativo para la certificación es el componente base para avalar las competencias, habilidades y conocimientos de la policía de investigación (ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos). El hecho de que los elementos policiales estén certificados permitirá asegurar que actúan de manera adecuada en la impartición de justicia, con base en el



respeto a los derechos humanos y con perspectiva de género. En la medida en que esto se cumpla se resolverá el problema de la falta de competencias de servidoras y servidores públicos, y de esta forma se contribuirá al correcto desempeño de sus funciones.

La adecuada actuación de ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos permitirá que las víctimas de violencia de género accedan a la justicia y, por lo tanto, la acción de certificarlos abonará al objetivo de "garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad y transmitir un mensaje de cero tolerancia", establecido en la DAVM-2019 (Artículo Primero). Es importante señalar que durante el proceso de solicitud de información y revisión documental para la evaluación de diseño de esta acción no fue posible obtener un documento de planeación que dé cuenta de las competencias, habilidades y conocimientos a evaluar, ni de los mecanismos de seguimiento. A pesar de que se planea que la certificación sea atribución del Consejo conformado para este fin, de acuerdo con la información recabada, la estructura y procesos del Consejo serán planificados cuando se cuente con el marco normativo que lo sustente.

A modo de conclusión

Como puede apreciarse, la Fiscalía, por conducto del IFPyES, ha diseñado e impartido cursos de capacitación a servidores públicos que brindan atención a las víctimas de delitos, con base en el *Plan de Política Criminal 2020*. Este Plan incluye estrategias dirigidas al adecuado funcionamiento del procedimiento penal acusatorio y una mejor procuración de justicia (p. 3). Sin embargo, estas actividades no corresponden propiamente con el proceso de certificación, sino que forman parte de las tareas sustantivas que realiza la Fiscalía.

Cabe recordar que una declaratoria de alerta es un mecanismo de emergencia y, por lo tanto, las acciones que se diseñen y ejecuten para cumplir su o sus objetivos no sustituyen a las políticas públicas generales o sectoriales que desarrollan los gobiernos para atender el problema de la violencia de género contra las mujeres, adolescentes y niñas (Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 20). Por ello, no es posible considerar el diseño de las capacitaciones a la policía de investigación de la Fiscalía como parte de la acción de certificar, pues la formación es una actividad general planteada a nivel institucional y la certificación corresponde a la DAVM-2019 en particular.

Como el *Plan de Política Criminal 2020* señala que una de sus estrategias consiste en el "Desarrollo efectivo de la perspectiva de género en la procuración de justicia" (Estrategia 8, p. 55-57), es difícil establecer una línea divisoria entre las actividades de formación y capacitación que emanan del nuevo modelo de la Fiscalía, respecto de la acción específica de la certificación de ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia en el marco de la DAVM-2019. Es importante reconocer los esfuerzos que la Fiscalía realiza para la profesionalización de estos servidores públicos,

pero en estricto sentido, el diseño de la planeación de los procesos de certificación es un área de oportunidad para garantizar el pleno acceso a la justicia a las mujeres, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia en la Ciudad.

A5. Incrementar el número de senderos seguros del Programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público.

Objetivo de la acción

Desde nuestro punto de vista, los alcances de la acción 5 de la declaratoria no están suficientemente definidos. En primer lugar, su redacción involucra un solo programa, "Camina Libre, Camina Segura" a cargo de la Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE). Sin embargo, en el reporte de resultados y en las respuestas a las solicitudes de información, aparece también la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) con el programa "Mejoramiento Barrial y Comunitario 'Tequio-Barrio 2020" y el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5) con el proyecto "mi c911e". Asimismo, es necesario señalar que el C5 y las alcaldías aportan recursos para el diseño e implementación de estos programas. El primero de ellos participa proporcionando información estadística sobre incidencias delictivas, mientras que las alcaldías forman parte del diseño y planeación de los senderos seguros a intervenir mediante el programa "Camina Libre, Camina Segura" (FI-GURA A5.1).¹⁵

¹⁵ Cabe mencionar que, en respuesta proporcionada por el C5 el 14 de enero de 2021 (a la *Solicitud de información* al C5 para la evaluación de la acción 5 [Incrementar el número de senderos seguros del programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público]), se hace mención a la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Agencia Digital de Innovación Pública como entes participantes en esta acción. De la misma manera, en este documento y el referido por la Secretaría de Obras y Servicios (Acciones de Emergencia de la Declaratoria de Alerta por Violencia Contra las Mujeres, recibido mediante correo el 11 de diciembre de 2020) se citan las carpetas de investigación abiertas como insumos para los análisis de incidencia delictiva, por lo que tampoco puede dejar de aludirse a la Fiscalía General de Justicia como participante en esta acción.



FIGURA A5.1 INSTANCIAS PARTICIPANTES EN LA ACCIÓN 5 SEGÚN ATRIBUCIONES

SOBSE Alcaldías **C5** "Camina Libre, Camina "Tequio-Barrio 2020" Segura" Análisis de incidencia de Instalación de Coadyuvar en el trazado Facilitador en procesos delitos de violencia de herramientas de tramos viales a participativos para género tecnológicas en intervenir en "Camina diseño y trazado de Libre, Camina Segura" • Trazado de tramos senderos seguros senderos seguros "Camina Libre, Camina viales a intervenir • Dar seguimiento a la Segura" implementación de • Diseño de lineamientos Apoyo en la definición de infraestructura proyectos de estrategias con la • Coordinador de la información de reportes entrega de recursos

Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en SOBSE (Acciones de Emergencia de la Declaratoria de Alerta por Violencia Contra las Mujeres recibido mediante correo el 11 de diciembre de 2020); C5 (Solicitud de información al C5 para la evaluación de la acción 5 (Incrementar el número de senderos seguros del programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público del 14 de enero de 2021); y SIBISO (EVALUACIÓN EXTERNA DE LA DAVM-2019: MEJORAMIENTO BARRIAL Y COMUNITARIO del 11 de enero de 2021).

En segundo lugar, no existe, o cuando menos no fue recibido, un documento donde sean especificados los senderos seguros que forman parte de esta acción; es decir, los cambios que habrían sido realizados a partir de la DAVM-2019. El incremento en el número de senderos seguros —como se desprende del enunciado de esta acción— supondría la existencia de un plan base al cual se le añadirían tramos viales. Sin embargo, en ningún lado se menciona este tipo de dinámica, sino que al parecer se trata de todos los senderos seguros atendidos mediante cualquiera de los siguientes programas: "Camina Libre, Camina Segura", "Mejoramiento Barrial y Comunitario 'Tequio-Barrio 2020'" y del proyecto "Mi c911e". Esta conclusión se vería reforzada al observar esquemáticamente (en la FIGURA A5.2) el desarrollo de la acción a partir de documentos de diferente origen: los que fueron compartidos a Evalúa por los entes participantes, la información contenida en el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx¹⁶ y otras publicaciones revisadas en diversas páginas electrónicas. En suma, quedan muchos interrogantes sobre

¹⁶ Fuente para dar seguimiento a las acciones de la DAVM-2019. En SEMUJERES, *Acciones para garantizar a las mujeres y las niñas el derecho a una vida libre de violencia*, portal web del Gobierno de la Ciudad de México, consultado el 5 de noviembre de 2020, disponible en https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/acciones-del-gobierno/

cuáles y cuántos son los senderos intervenidos por cada uno de los programas y proyectos que forman parte de esta acción, y en qué periodo fueron atendidos.

FIGURA A5.2 CRONOLOGÍA DE LAS ACTIVIDADES QUE CONFORMAN LA ACCIÓN 5

Plan de acciones inmediatas de atención a la violencia contra las mujeres - SEMUJERES

El 15 de septiembre de 2019 comenzó a implementarse el "Eje 2 Senderos seguros: Camina libre, camina segura" con 44 tramos viales

Primera Etapa "Camina Libre, Camina Segura" -SOBSE

Del 23 de septiembre al 31 de octubre de 2019 se intervinieron 50 tramos prioritarios con base en el diagnóstico "Zonas de mayor incidencia de delitos cometidos contra mujeres"

> Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México

El 25 de noviembre de 2019 se publica en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México

Portal mujeresseguras.cdmx.gob.mx - SEMUJERES

El 17 de diciembre de 2019 se reportaron 122 senderos seguros intervenidos en 15 alcaldías.

Reglas de Operación del programa "Mejoramiento Barrial y Comunitario 'Tequio-Barrio 2020''' -SIBISO

El 31 de enero de 2020 fueron publicadas en la GO-CDMX las reglas de operación del programa.

Senderos Camina Libre Camina Segura 2020 - SOBSE

130 senderos seguros propuestos en el Programa de la SOBSE 2020

> Presentación del Informe de la Alerta por Violencia Contra las Mujeres

El 23 de noviembre de 2020 se reportaron 139 senderos seguros concluidos y 55 por concluir en 2020. Además del botón de pánico habilitado mediante el programa Mi C911e

Fuente: Evalúa Ciudad de México. En la presentación del informe de la Alerta por Violencia contra las Mujeres (realizada el 23 de noviembre de 2020) no se especifica en qué periodo fueron concluidos los 139 senderos seguros anunciados. Esta presentación puede verse en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Presentacion_Informe_Alerta.pdf (consultado el 3 de febrero de 2020).

El programa "Camina Libre, Camina Segura", a cargo de la SOBSE, presenta antecedentes a la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México en el diseño e implementación de dos grupos de senderos: 1) aquéllos incluidos en el *Plan de acciones inmediatas de atención a la violencia contra las mujeres*;¹⁷ y 2) 50 tramos prioritarios que conformaron una primera etapa del mismo programa. Aunados a éstos, la SOBSE compartió (el 20 de mayo de 2020) un listado de alrededor de 130 tramos viales bajo el título "Senderos Seguros 2020". Además, en un documento enviado a Evalúa el 11 de diciembre de 2020, en respuesta a una segunda solicitud de información, se hace referencia a senderos escolares, de acceso a los Centros de Transferencia Modal (CETRAM) y la intervención de camellones de otras avenidas principales. La información recibida es heterogénea en la identificación de los senderos trazados, por lo que no se puede tener certeza sobre la planeación de senderos seguros a intervenir como consecuencia de la DAVM-2019. Sin embargo, algunos documentos recibidos permiten llevar a cabo un análisis de diseño y determinar si los criterios utilizados para la definición de tramos viales son suficientes para conseguir los objetivos de la declaratoria. Asimismo, se cuenta con los lineamientos de diseño de intervención en términos de infraestructura.

Los senderos seguros llevados a cabo por SIBISO, de acuerdo con sus reglas de operación, son "murales que recuperen o fomenten la identidad del barrio, pueblo, colonia o unidad habitacional a intervenir;

¹⁷ Véase SEMUJERES, *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las mujeres.* Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Plan_de_acciones_inmediatas_de_atencion_a_la_violencia_contra_las_mujeres.pdf (consultado el 18 de enero de 2021).

Véase SOBSE, *Camina Libre*, *Camina Segura*, consultado 28 de octubre de 2020 en https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/45-presentacion-camina-libre.pdf

¹⁹ A pesar de que se mencionan "130 senderos seguros", se especifican 127 en *SENDEROS CAMINA LIBRE CAMINA SEGURA Atención Potencial a las Mujeres Por Sendero, por Alcaldía* y 136 en la base de datos, con base en la respuesta recibida de parte de la SOBSE el 20 de mayo del 2020.

²⁰ Incluso se menciona algunos resultados del programa "Mejoramiento barrial y comunitario 'Tequio Barrio 2020'" de SIBISO en la siguiente parte del texto: "cabe destacar la realización de 78 murales que representan casi 4,000 m² de imágenes con mensajes alusivos a la mujer y/o a la naturaleza. Estos temas han sido definidos en conjunto con las alcaldías o propuestos por los propios vecinos"; en SOBSE, *Acciones de Emergencia de la Declaratoria de Alerta por Violencia Contra las Mujeres*.

instalación de luminarias; rehabilitación de banquetas —no sustitución— y andadores permeables; balizamiento; instalación de bolardos; mobiliario urbano y reforestación". Por una parte, su ubicación depende de la "Estrategia 333", que contiene las 340 colonias con los mayores niveles de inseguridad, menores índices de desarrollo social y aquéllas con una "posición estratégica", sustituyendo así el anterior proceso del programa que permitía a cualquier barrio concursar con un proyecto. Por otra parte, su trazado depende de un proceso participativo de los residentes en las unidades territoriales. Los criterios particulares que permiten la definición de los tramos viales y la selección de las 340 colonias son insuficientes para replicar el procedimiento metodológico para su identificación; es importante mencionar que no se recibió respuesta al respecto por parte de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social.²²

Finalmente, la información disponible para conocer qué criterios orientan la instalación de las herramientas tecnológicas en los senderos seguros mediante el proyecto "Mi c911e" del C5 es insuficiente, pues no se obtuvo respuesta precisa e inequívoca que permita dar respuesta a este interrogante. No obstante, dado que este proyecto es descrito por el C5 como una vertiente del programa "Camina Libre, Camina Segura", es pertinente plantear la hipótesis de que los senderos intervenidos por esta dependencia coinciden con los senderos trazados por la SOBSE. Sin embargo, sí se conocen las características de las herramientas colocadas como infraestructura en los mismos, que son descritas más adelante.

Criterios metodológicos para el diseño de la acción 5

Trazado de senderos seguros a cargo de la Secretaría de Obras

Existen tres documentos remitidos por la SOBSE que dan cuenta de los criterios metodológicos aplicados por esta secretaría en el trazado de senderos seguros: 1) SENDEROS CAMINA LIBRE CAMINA SEGURA. Atención Potencial a las Mujeres Por Sendero, por Alcaldía; 2) Zonas de mayor incidencia de delitos cometidos contra mujeres; y 3) Acciones de Emergencia de DAVM-SOBSE-SENDEROS SEGUROS.²³ El primero de

²¹ Véase SIBISO, Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa Mejoramiento Barrial y Comunitario "Tequio- Barrio 2020", GO-CDMX del 31 de enero de 2020, p. 100.

²² En el caso de la "Estrategia 333", se revisó un documento con los criterios metodológicos generales que orientan la selección de las colonias (Gobierno de la Ciudad de México, "333 colonias, pueblos y barrios"). Si bien se pudo conocer que se considera el índice de desarrollo social y los delitos de alto impacto, no se precisan los criterios para la combinación metodológica de estos indicadores.

²³ El primer documento fue recibido en Evalúa el 20 de mayo de 2020. El segundo y el tercero, el 11 de diciembre de 2020.

ellos acompaña a la lista de 130 "Senderos Seguros 2020"; el segundo parece corresponder a los 50 senderos intervenidos antes de la DAVM-2019,²⁴ y el tercero a la respuesta general proporcionada por la SOBSE en el mes de diciembre de 2020.

En el primer documento se propone la construcción de un índice por sendero (IPS) para "conocer la población potencialmente beneficiada (mujeres en edad de 18 a 59 años) y la influencia positiva que en las zonas diagnosticadas de alto riesgo en la Ciudad, generarán los Senderos Camina Libre, Camina Segura (...)". Se trata de un análisis realizado después de la selección de senderos seguros que fueron presentados en el Programa de la SOBSE 2020. Por lo tanto, más que un índice para orientar la selección o el trazado de senderos se trata de una estimación del impacto esperado de dicha acción entre la población femenina potencialmente beneficiaria. De hecho, la definición de este índice no parece seguir una lógica que parta de identificar los tramos viales ubicados donde mayor persistencia del problema existe, donde estén localizadas las colonias con mayor riesgo de incidencia delictiva o donde resida el mayor número de mujeres potencialmente beneficiadas.

La base del análisis del IPS es el *Estudio de Delitos de Alto impacto realizado por la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP)*,²⁵ que clasifica las colonias de la Ciudad de México como "alto", "medio" y "bajo" impacto de acuerdo con su incidencia delictiva en general. Este documento permite identificar las colonias con presencia de delitos que son atravesadas por cada sendero, contabilizar las mujeres residentes en las mismas, y así generar el IPS como un porcentaje de estas mujeres con respecto al total de la alcaldía.²⁶

Es importante mencionar que el IPS presenta, a nuestro juicio, varias debilidades. Por un lado, considera que el impacto de los senderos seguros puede llegar a más de 10 cuadras de distancia del lugar donde se llevó a cabo la intervención, pues la base del análisis son las colonias y, por tanto, se asume que intervenir un sendero dentro de las mismas tendrá un efecto en todo su territorio. Aunado a esto,

²⁴ En ningún lugar del documento se hace referencia al conjunto de senderos que resultan de este análisis; sin embargo, los ejemplos enunciados coinciden con aquellos 50 tramos viales presentados como una primera etapa en otro documento de SOBSE (*Camina Libre*, *Camina Segura*, consultado 28 de octubre de 2020 en https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/45-presentacion-camina-libre.pdf).

²⁵ El documento generado por la ADIP fue solicitado sin recibir respuesta, por lo que estas inferencias se llevan a cabo con respecto a la información disponible en el documento *SENDEROS CAMINA LIBRE CAMINA SEGURA. Atención Potencial a las Mujeres Por Sendero, por Alcaldía*.

²⁶ El cálculo presenta errores perceptibles al escalarse a la Ciudad de México, pues en lugar de reproducir la fórmula para el conjunto de la Ciudad, se genera un promedio de los IPS de cada alcaldía. Es decir, en lugar de dividir el número total de mujeres residentes en colonias con delitos atravesadas por todos los senderos seguros entre el total de las mujeres de la Ciudad de México, se promedia el IPS de cada alcaldía para obtener un IPS de la capital.

el índice no considera a la población flotante que transita por esas calles. Además, no existe ninguna ponderación que tenga en cuenta los tres niveles de incidencia delictiva en las colonias, sino que valora del mismo modo un sendero que pase por una colonia de bajo impacto a uno que lo haga por una de alto impacto. De la misma manera, la incidencia delictiva pareciera calcularse con base en mujeres y hombres víctimas (pues no se especifica esta parte en la definición del índice); de ser así, el cálculo no garantiza la detección de los tramos viales más peligrosos para ellas.

Con respecto a los actos delictivos incluidos en el análisis, el nombre del documento de la ADIP nos hace suponer que se trata de aquellos considerados de "alto impacto". Esta categorización es en realidad confusa, pues existen dos referencias utilizadas por la FGJ para la clasificación de los delitos, y que la ADIP podría haber tomado en cuenta sin hacerlo explícito. La primera es la que encontramos como parte de sus tareas de transparencia al publicar las carpetas de investigación abiertas en el portal de datos abiertos (https://datos.cdmx.gob.mx/). En estas carpetas se especifican 16 categorías, dentro de las cuales hay una denominada "delitos de bajo impacto", lo que podría llevar a suponer que los delitos de "alto impacto" serían todos los no considerados como "bajo impacto". La segunda referencia, hallada en el *Plan de Política Criminal 2020* de la FGJ, remite a los delitos de alto impacto como los considerados de "atención prioritaria" por su alto impacto social, por el riesgo de vulnerabilidad de las víctimas, por tratarse de violaciones graves de derechos humanos y por ser delitos de corrupción. ²⁷ En esta segunda clasificación no es necesario realizar ninguna inferencia, pues la categoría se llama tal cual ("delitos de alto impacto"). Dada la coincidencia entre los nombres, parece altamente probable que la ADIP haya aplicado la clasificación contenida en el *Plan de Política Criminal 2020* para seleccionar los tipos de delitos del análisis.

En el *Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX*, ²⁸ donde se menciona esta segunda referencia, se incluye un anexo con los delitos considerados de "alto impacto". Entre ellos se encuentran delitos categorizados de "bajo impacto", de acuerdo con la clasificación de la FGJ para el Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México, como abuso y acoso sexual, pertinentes para generar una estrategia con perspectiva de género. También se incluyen delitos que no están relacionados con el espacio público, tales como: delitos electorales, bigamia, insolvencia alimentaria, usurpación de identidad, responsabilidad profesional y más. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta estos elementos para valorar la selección de los tipos de delitos que podría estar adoptando la ADIP en el análisis que sirve de base para el cálculo del IPS.

²⁷ Véase FGJ, *Plan de Política Criminal 2020* (recibido el 17 de diciembre de 2020), p. 32.

²⁸ Véase FGJ, *Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX.* Disponible en https://www.congresoc-dmx.gob.mx/archivos/com-justicia/Modelo-FGJ_cdmx.pdf (consultado el 3 de febrero de 2021).

El segundo documento compartido por la SOBSE — Zonas de mayor incidencia de delitos cometidos contra mujeres (ADIP) — incluye un análisis geoestadístico realizado por la ADIP para identificar los tramos viales con mayor incidencia delictiva. La información contenida en él resulta insuficiente para conocer de manera inequívoca los criterios metodológicos utilizados. Tan sólo se puede saber que la fuente de información empleada corresponde a las carpetas de investigación abiertas por la FGJ, que fueron analizadas para identificar los tramos con mayor incidencia delictiva considerando únicamente a víctimas mujeres. Para ello, se utilizan denuncias de delitos de abuso sexual, violación, hostigamiento sexual, violencia familiar, homicidio doloso y feminicidio; además de otros delitos ocurridos en el espacio público. Esta lista parece corresponder (a excepción de la violencia familiar) a lo enunciado por la Jefa de Gobierno durante la instalación del primer "Sendero Seguro; Camina Libre, Camina Segura": 31

"[estamos iniciando] en aquellos lugares que tenemos conocido por las carpetas de investigación que se han levantado por los delitos que conocemos, donde hay más delitos hacia las mujeres, no solamente delitos de violencia sexual u otro tipo de delitos asociados a estos temas, sino cualquier delito que es a las mujeres en la ciudad: robo de celular por ejemplo, pero que fue a la mujer en la Ciudad de México."³²

Es importante señalar que una intervención integral de senderos seguros debería considerar también la percepción de inseguridad de las mujeres. Los dos documentos previamente mencionados consideran la incidencia delictiva, pero este indicador resulta insuficiente para identificar las sensaciones de

²⁹ Sin embargo, en el documento no se precisan las especificaciones en el uso de esta información, el periodo de tiempo considerado para la selección de carpetas, si se trata sólo de carpetas abiertas en ese intervalo, o si sólo se tomaron en cuenta las carpetas abiertas por hechos ocurridos en ese intervalo de tiempo.

³⁰ Véase (SOBSE) *Acciones de Emergencia de la Declaratoria de Alerta por Violencia Contra las Mujeres*. Es importante resaltar que entre los delitos considerados en este análisis sean incluidos los referentes a la violencia familiar, que no necesariamente ocurre en el espacio público. Además, el hecho de que la violencia familiar se presente con mayor frecuencia podría sesgar la identificación de los lugares que requieren intervención mediante esta estrategia.

³¹ El primero de los 50 tramos prioritarios de la primera etapa del programa "Camina Libre, Camina Segura"; aquéllos presentes en SOBSE, *Camina Libre, Camina Segura*, consultado 28 de octubre de 2020 en https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/45-presentacion-camina-libre.pdf

³² Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, "Instala gobierno capitalino primer 'Sendero Seguro; Camina Libre, Camina Segura' para proteger a mujeres" del 27 de septiembre de 2019, consultado el 30 de octubre, disponible en https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/instala-gobierno-capitalino-primer-sendero-seguro-camina-libre-camina-segura-para-proteger-mujeres

inseguridad que pueden privar a las mujeres del disfrute del espacio público. Es necesario explorar zonas donde las mujeres se sientan vulnerables, pues la no incidencia de delitos contra mujeres en algunas calles puede deberse a que las evitan a toda costa por la sensación de inseguridad que les producen.

El tercer documento de SOBSE³³ ahonda en otros criterios de selección que sirven de complemento al de la incidencia delictiva. Además de enfocarse en los sitios asociados a delitos cometidos contra las mujeres son incluidos otros criterios de selección, tales como: ser un acceso a centro educativo; tener alta afluencia peatonal; contar con equipamiento urbano insuficiente y deteriorado; tratarse de un Centro de Transferencia Modal; o ser área potencial para uso como espacio público. Sin embargo, no se especifican parámetros para determinar cuándo están presentes estas condiciones (por ejemplo, ¿qué significa equipamiento urbano insuficiente y deteriorado, alta afluencia peatonal o incluso área potencial para uso como espacio público?). En realidad, sólo se enuncian estos criterios de selección sin ofrecer un documento donde sean descritos de manera clara, por lo que persisten las dudas sobre la lógica que orienta el diseño de estas acciones.

Infraestructura

El programa "Camina Libre, Camina Segura" tiene su origen en el programa de mediano plazo *CDMX*, *Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas (2017)* —resultado de la colaboración entre el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, ONU Mujeres y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)— donde se establece el objetivo de

"garantizar a mujeres, niñas y adolescentes condiciones de seguridad en los espacios públicos, en los trayectos a los transportes públicos, incorporar la perspectiva de género en el modelo de movilidad de la CDMX basándose en los principios de ciudades y espacios seguros para las mujeres y las niñas (saber dónde está y para donde va; ser vista y oída; visibilidad e iluminación; oír y ser oída; poder escapar y obtener socorro; vigilancia formal y acceso a ayuda; transitar en entorno acogedor, limpio y ordenado; participación comunitaria y autonomía física)."³⁴

El actual programa de la SOBSE no cuenta con un documento constitutivo donde se hagan explícitos sus objetivos u otras cuestiones de diseño. Asimismo, parece ser un programa que se aplica año tras año, incrementando incluso el presupuesto destinado a él, sin que se conozca la existencia de evaluaciones o documentos de revisión de su propio diseño. Por lo tanto, existen elementos para suponer que el texto de INMUJERES, aunque no sea referido o mencionado en ninguna de las respuestas recibidas

³³ Véase (SOBSE) Acciones de Emergencia de la Declaratoria de Alerta por Violencia Contra las Mujeres.

³⁴ INMUJERES, *CDMX. Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas. Programa a mediano plazo*, 2017, consultado el 19 de noviembre de 2020, disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/cdmx-ciudad-segura-y-amigable-para-mujeres-y-ninas

por parte de SOBSE, puede ser tomado como base para evaluar la coherencia de los lineamientos de intervención.

A partir del objetivo enunciado es posible identificar, en realidad, dos objetivos: 1) "garantizar a mujeres, niñas y adolescentes condiciones de seguridad en los espacios públicos, en los trayectos a los transportes públicos" y 2) "incorporar la perspectiva de género en el modelo de movilidad de la CDMX". En este sentido, las transformaciones realizadas en el espacio público deberían ser suficientes para garantizar la seguridad de las mujeres, y la incorporación de una perspectiva de género con base en los principios de ciudades y espacios seguros para las mujeres y las niñas se manifestaría en "saber dónde está y para donde va; ser vista y oída; visibilidad e iluminación; oír y ser oída; poder escapar y obtener socorro; vigilancia formal y acceso a ayuda; transitar en entorno acogedor, limpio y ordenado; participación comunitaria y autonomía física."

En relación con las normas arquitectónicas aplicadas por la SOBSE en los senderos intervenidos, los criterios son claros: accesibilidad, visibilidad, sustentabilidad, equipamiento, conectividad y señalización. El primero de ellos está orientado a "fortalecer el ingreso, el estar, y la salida de un sendero de una manera rápida y segura, debiendo permitir reconocer de manera fácil como salir o pedir auxilio ante una situación potencial o real de peligro. Esto se alinea con el principio de "poder escapar y obtener socorro". La visibilidad debe evitar puntos ciegos y oscuros para poder "ser vista y oída". La sustentabilidad pretende conseguir que las mujeres "transiten en un entorno acogedor, limpio y ordenado", sin sacrificar su visibilidad. La señalización debe ser suficiente para brindar un mejor servicio a visitantes y residentes, y así "saber dónde está y para dónde va".³⁵

Por otra parte, el C5 instala soluciones tecnológicas mediante el proyecto "Mi c911e", alineado con el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia Contra las Mujeres.* Este proyecto consiste en la colocación de un poste con un botón de pánico que responde al principio de "vigilancia formal y acceso a ayuda". El objetivo de "Mi c911e" es contar con "un medio más para alertar a las autoridades en tiempo real sobre delitos o emergencias". Sus dispositivos cuentan con almacenamiento de video y transmisión

³⁵ SOBSE, Senderos "Camina Libre Camina Segura" LINEAMIENTOS DE DISEÑO DE ESPACIOS PÚBLICOS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD DE LAS MUJERES.

³⁶ Es importante señalar que se desconoce los criterios de selección de ubicaciones para la instalación de estos postes. La lista proporcionada en C5, Solicitud de información al C5 para la evaluación de la acción 5 (Incrementar el número de senderos seguros del programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público) del 14 de enero de 2021, no corresponde a los senderos intervenidos por la SOBSE o SIBISO.

de señales para una pronta respuesta y recopilación de evidencia. Además, al momento de activarlo se genera una alerta sonora y visual para pedir auxilio.³⁷

A modo de conclusión es posible afirmar que, en términos arquitectónicos, la estrategia de actuación de la SOBSE y el C5 es coherente con el objetivo de la acción 5 de la DAVM-2019, pues incorpora en todos sus aspectos una perspectiva de género pertinente para garantizar la seguridad de las mujeres. A diferencia de los criterios aplicados en el trazado de los senderos (en torno a los cuales quedan interrogantes sin responder), las normas arquitectónicas son presentadas de manera clara y gráfica (en los lineamientos compartidos por la SOBSE), además de ofrecer parámetros mínimos para orientar las intervenciones en los tramos seleccionados.

Trazado de senderos seguros a cargo de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social

El trazado de senderos seguros del programa de SIBISO presenta criterios propios que, en términos generales, difieren de los utilizados por la SOBSE. En primer lugar, de acuerdo con el Artículo 4º de la Constitución Política de la Ciudad de México, "los proyectos de mejoramiento barrial y comunitario deben ser congruentes con los programas delegacionales de desarrollo urbano vigentes". En segundo lugar, con respecto a las reglas de operación vigentes del programa (publicadas en la GO-CDMX el 31 de enero de 2020 y que fue reformado el 29 de octubre de 2020), los tramos viales tienen que ubicarse dentro de los 340 territorios o colonias prioritarias, con el objetivo de armonizar una estrategia transversal de la presente administración que involucra otros programas sociales enfocados en atender a las personas residentes en barrios, colonias, pueblos o unidades habitacionales con altos índices de inseguridad y bajos niveles de desarrollo social. La selección de estas colonias depende de estos dos criterios, dejando de lado otros que anteriormente estaban considerados en las reglas de operación, como "alto y muy alto grado de marginalidad, así como aquéllas que tengan altos niveles de degradación urbana, conflictividad e inseguridad social" (ROP, p. 99). En su versión final, las reglas de operación del programa "Mejoramiento Barrial y Comunitario 'Tequio-Barrio 2020'" no hacen ninguna descripción que nos permita conocer el proceso participativo del cual forman parte los vecinos para concretar sus planes de intervención; es decir, no se hacen explícitas las normas de trazado de senderos seguros.

Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

La Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en su discurso durante la instalación del primer "Sendero Seguro; Camina Libre, Camina Segura", afirmó que el objetivo de éste era "erradicar la violencia de género en la vía pública de la ciudad,"³⁸ un propósito que se alinea con el objetivo general de la DAVM-

³⁷ Véase SOBSE, *Camina Libre*, *Camina Segura* (consultado el 28 de octubre de 2020 en https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/45-presentacion-camina-libre.pdf).

³⁸ Véase Jefatura de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de México, "Instala gobierno capitalino primer "Sendero Seguro; Camina Libre, Camina Segura" para proteger a mujeres", 27 de septiembre de 2019, consultado el 30 de



2019 de garantizar la seguridad de las mujeres. Los resultados esperados de la acción 5 de la declaratoria quedan establecidos en su misma redacción, de donde es posible inferir que el incremento en el número de senderos seguros debería llevar a la erradicación, o al menos reducción, de la incidencia delictiva, a la mejora de las condiciones de seguridad de las mujeres y al fomento del disfrute del espacio público. Cabe destacar que, en el sitio del programa, se menciona que estos tres resultados se lograrán "mediante el mejoramiento del espacio público, así como mayor iluminación y más vigilancia en los tramos viales que han sido detectados de alto riesgo para las mujeres", acciones que se llevarán a cabo en la implementación del programa.³⁹

Asimismo, es importante señalar que, desde nuestro punto de vista, la erradicación de la incidencia delictiva es inalcanzable en el corto plazo; y si bien los senderos seguros pueden ser un componente importante que contribuya a ello, se requiere de la acción conjunta y coordinada con otras actividades para coadyuvar a la disminución de la violencia contra las mujeres. Además, es importante precisar que el impacto de esta acción está dirigido principalmente a reducir la violencia comunitaria, definida en el Artículo 7 de la LAMVLV como aquélla "que atenta contra su seguridad e integridad personal y que puede ocurrir en el barrio, en los espacios públicos o de uso común, de libre tránsito o en inmuebles públicos propiciando su discriminación, marginación o exclusión social".

octubre de 2020 https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/instala-gobierno-capitalino-pri-mer-sendero-seguro-camina-libre-camina-segura-para-proteger-mujeres

³⁹ Véase Gobierno de la Ciudad de México, "Sendero Seguro: Camina Libre, Camina Segura. 5 de noviembre de 2019" (consultado el 12 de noviembre de 2020 en https://www.cdmx.gob.mx/portal/articulo/sendero-seguro-camina-libre-camina-segura).

FIGURA A5.3 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 5 DE ACUERDO CON LA SECRETARÍA DE OBRAS Y SU PROGRAMA "CAMINA LIBRE, CAMINA SEGURA"

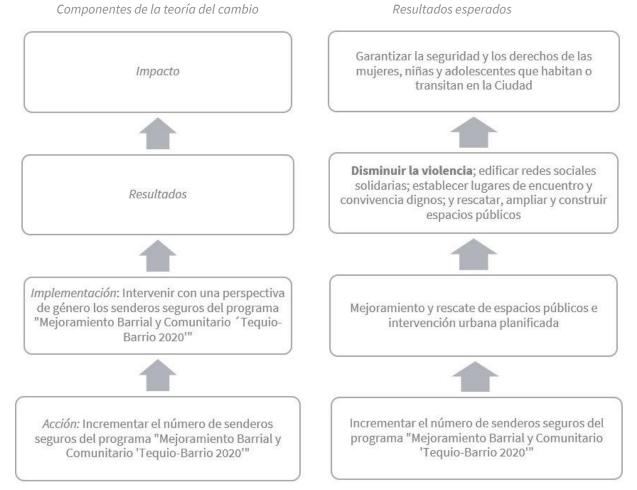


Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en Jefatura de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de México, "Instala gobierno capitalino primer "Sendero Seguro; Camina Libre, Camina Segura" para proteger a mujeres" (27 de septiembre de 2019, consultado el 30 de octubre de 2020 en https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/instala-gobierno-capitalino-primer-sendero-seguro-camina-libre-camina-segura-para-proteger-mujeres); y Gobierno de la Ciudad de México, "Sendero Seguro: Camina Libre, Camina Segura" (5 de noviembre de 2019, consultado el 12 de noviembre de 2020 en https://www.cdmx.gob.mx/portal/articulo/sendero-seguro-camina-libre-camina-segura).

Por otra parte, los senderos a cargo de SIBISO siguen una lógica distinta. De acuerdo con las reglas de operación del programa "Mejoramiento Barrial 'Tequio-Barrio 2020'", los senderos son uno de los cuatro componentes diseñados para lograr disminuir la violencia; edificar redes sociales solidarias; establecer lugares de encuentro y convivencia dignos; y rescatar, ampliar y construir espacios públicos. El único de estos resultados esperados que se alinea con la DAVM-2019 es el de disminuir la violencia para

garantizar la seguridad de las mujeres. La manera de llevarlo a cabo es mediante el mejoramiento y rescate de espacios públicos y la intervención urbana planificada.

FIGURA A5.4 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 5 DE ACUERDO CON LA SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL Y SU PROGRAMA "MEJORAMIENTO BARRIAL Y COMUNITARIO 'TEQUIO-BARRIO 2020'"



Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en SIBISO, *Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa Mejoramiento Barrial y Comunitario "Tequio-Barrio 2020"* (publicado en GO-CDMX el 31 de enero de 2020).

En ambos casos la lógica de cambio es coherente, dado que las intervenciones en el espacio público contribuirán a garantizar la seguridad de las mujeres. Diversos autores sostienen la importancia que el diseño y el mantenimiento de los espacios urbanos pueden tener en la reducción de actos delictivos, pues desde una perspectiva preventiva, la intervención en estos aspectos disminuirá las oportunidades

situacionales para llevarlos a cabo. Además, el estado físico de los espacios públicos mejora las percepciones de seguridad, hace que las mujeres puedan sentirse a salvo y, por tanto, disfruten de los mismos.⁴⁰

A modo de conclusión

La información analizada para la evaluación de diseño de esta acción permite constatar que ésta involucra la participación de dos programas y un proyecto, y no de un solo programa, como podría inferirse a partir de su formulación en la DAVM-2019. La SOBSE participa con el programa "Camina Libre, Camina Segura", en conjunto con la SIBISO y el C5, con el programa "Mejoramiento Barrial y Comunitario 'Tequio-Barrio 2020'", y el proyecto "Mi C911e", respectivamente.

La información recibida y disponible para cada programa es diferente, pero en ningún caso se tiene un documento que dé cuenta de los procesos para definir el trazado de los senderos seguros. Dentro de los documentos proporcionados por la SOBSE, uno pareciera partir de una lógica de justificación de los tramos viales previamente seleccionados y no de la identificación de los que requerirían atención. Además, el enfoque metodológico adoptado por la SOBSE no considera en el análisis la sensación de seguridad de las mujeres, y sólo se enfoca en la incidencia delictiva con base en carpetas de investigación abiertas por la FGJ. Las reglas de operación de la SOBSE no clarifican los procesos participativos con base en los que se diseña el trazado y la intervención en infraestructura. De parte del C5, no se obtuvo respuesta sobre los criterios que aplican para la definición de los senderos donde intervienen y solamente se pudo conocer las herramientas tecnológicas que instalan.

Es importante mencionar que los criterios de diseño arquitectónico del programa "Camina Libre, Camina Segura" incorporan los elementos de la perspectiva de género expresada en los principios de ciudades y espacios seguros para las mujeres y las niñas recogidos en el documento de 2017 de INMUJE-RES. Podemos concluir que este documento se recupera en el programa "Camina Libre, Camina Segura", si bien no existe referencia explícita al mismo en la información recibida de parte de SOBSE. A lo largo del proceso de la evaluación no recibimos —ni pudimos hallar mediante búsquedas en direcciones electrónicas de los entes involucrados— un antecedente con el diagnóstico y la planeación del programa, por lo que concluimos que éste opera sin referencia a algún documento constitutivo o creado de manera expresa para ello. En relación con "Mejoramiento Barrial y Comunitario 'Tequio-Barrio 2020'", la información recibida de parte de SIBISO no permite conocer los criterios metodológicos par-

⁴⁰ Ceccato, V. "Public Space and the Situational Conditions of Crime and Fear", en *International Criminal Justice Review*, 26 (2), pp. 69-79; y Cárdenas O'Byrne, S., "Medir el uso del espacio público urbano seguro", en *Sociedad y Economía* núm. 33, Cali, julio/diciembre 2017, disponible en http://dx.doi.org/10.25100/sye.v0i33.5620

ticulares para la selección de las colonias donde serán acotados los senderos (en el marco de la Estrategia 333); las reglas o normas aplicadas en las juntas vecinales para el trazado de los senderos; y el tipo o la naturaleza de las intervenciones realizadas en éstos.

A6. Fortalecer las acciones del Programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en el transporte público y por plataformas

Objetivo de la acción

En octubre de 2007 el Gobierno de la Ciudad de México puso en marcha el programa *Viajemos Seguras*, diseñado para "prevenir, atender y sancionar la violencia física y sexual cometida contra las mujeres que viajan en el transporte público de manera oportuna y eficaz (INMUJERES-DF, 2013).⁴¹ En este programa participan 10 dependencias del Gobierno de la Ciudad y un órgano ciudadano, responsables de la seguridad, promoción de los derechos de las mujeres, desarrollo social, procuración de justicia, atención y vigilancia ciudadanas de la capital del país. En el *Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Ejecución* de dicho programa —firmado por los entes participantes—⁴² se estableció como objetivo "realizar acciones institucionales coordinadas (...), para garantizar que las mujeres de la Ciudad de México viajen más seguras y libres de violencia" (SEMUJERES-Convenio: 13). Con tal propósito se plantearon las siguientes acciones:

- 1. "Fortalecer los servicios de seguridad pública e institucional que garantice protección, tranquilidad y confianza de las mujeres en el transporte público, salvaguardando su integridad física y sexual.
- 2. Fomentar el respeto y protección de los Derechos Humanos de las mujeres, mediante acciones de prevención y difusión.
- 3. Promover la cultura de denuncia de todo tipo de agresiones y violencia sexual contra las mujeres.

⁴¹ A lo largo del texto se mantiene el nombre de las dependencias que participaron y participan en esta acción acorde con la fecha de referencia, pues varias de ellas cambiaron de denominación en años recientes.

⁴² Las partes firmantes del *Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Ejecución del Programa de Seguridad de las Mujeres en Medios de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal "Viaja Segura"(...)*, con fecha 3 de septiembre de 2008, fueron la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y de Transportes y Vialidad (SETRAVI); la Procuraduría de Justicia del DF (PGJDF); el Sistema de Transporte Colectivo (STC); el Servicio de Transportes Eléctricos (STE); la Red de Transporte de Pasajeros (RTP); el Instituto de la Juventud (IJDF); el Metrobús; LOCATEL y el Instituto de las Mujeres local; así como el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (Documento proporcionado por la SEMUJERES en diciembre de 2020).

4. Que las mujeres accedan a la procuración de justicia, mediante procedimientos ágiles, sencillos, efectivos, así como a una atención con calidad y calidez, para lograr que los probables responsables o infractores de la violencia sexual sean sancionados" (SEMUJERES-Convenio: 13).⁴³

Estas acciones se tradujeron en varias medidas específicas con las que comenzó a operar el programa: 1) destinar unidades de transporte exclusivas para mujeres, conocido como servicio ATENEA; 2) separar a hombres y mujeres, en "horas pico" o de mayor afluencia, en medios de transporte como el Metro, Metrobús, trolebús y tren ligero; 3) implementar campañas y jornadas de difusión del programa en los espacios del transporte público; y 4) capacitar a servidores públicos del sistema de transporte para la adecuada implementación del programa (INMUJERES-DF, 2012). Cabe mencionar que estas medidas estaban enfocadas en la prevención de la violencia contra las mujeres en el transporte público, mientras que en el eje de la atención y el acceso a la justicia se instalaron los Módulos de Atención, donde se brindaba asesoría jurídica y acompañamiento a las víctimas de violencia y delitos sexuales (INMUJERES-DF, 2012). Los módulos comenzaron a operar a partir de 2008, año en que se establecieron en las estaciones Balderas, Guerrero, Hidalgo, Pantitlán y Pino Suárez del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STCM). Los servicios brindados en los módulos han estado a cargo del INMUJERES-DF, en colaboración con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (INMUJERES-DF, 2013). En conjunto, el propósito de estas líneas de acción (las cuatro medidas enunciadas para el arranque del programa y los módulos) es "contribuir a mejorar la seguridad de las mujeres usuarias del transporte público (INMUJERES-CDMX, 2016). A largo plazo, el programa busca generar cambios culturales en las actitudes y comportamientos de las personas, particularmente de los hombres que ejercen la violencia (Soto Villagrán, et. al., 2017).

Para el cumplimiento de las acciones del programa, en el referido Convenio de Colaboración Interinstitucional se desglosan las responsabilidades de las partes involucradas de acuerdo con sus competencias, al tiempo que se establece su obligación de aportar recursos humanos, materiales, capacitación y manejo de información para su óptimo funcionamiento. Asimismo, se crea una Comisión de Coordinación, Evaluación y Seguimiento que se encargará de supervisar el cumplimiento de los acuerdos pactados. Es importante señalar que la vigencia de este Convenio es de carácter indefinido, y de acuerdo con la información proporcionada por la SEMUJERES, éste es el documento que sustenta tanto su participación como la de la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) en esta acción de la DAVM-2019. A diciembre de 2020, este Convenio se mantiene vigente.

⁴³ En el mismo Convenio se menciona que el sustento de estas acciones son los principios y estrategias impulsadas desde el Programa Regional "Ciudades Seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas" (SEMUJERES-Convenio, Cláusula Primera: 13).



Un referente derivado de este Convenio son los *Lineamientos para la atención y denuncia sobre los casos de Violencia Sexual en el Sistema de Transporte Colectivo Ciudad de México* (de 26 de junio de 2009), que fueron diseñados e implementados para garantizar la correcta operación de los Módulos de Atención, cuyo objetivo es "brindar atención con calidad y calidez a mujeres víctimas de violencia sexual u otras violencias contra mujeres por razones de género" (SEMUJERES-Anexo 6: 2). Estos lineamientos contienen, además de una introducción y una breve descripción del problema de la violencia contra las mujeres en el transporte público, los siguientes componentes: 1) objetivos; 2) ubicación física de los módulos; 3) listado del equipamiento mínimo que debe tener cada módulo; 4) formatos de registro de las atenciones brindadas; 5) protocolo de atención con las fases del procedimiento para proporcionar los servicios; 6) procedimiento de entrega de informes al grupo estratégico del gabinete de seguridad de la Secretaría de Gobierno; y 7) desglose de las funciones del personal de cada ente público que participa en estos módulos. La SEMUJERES informó que estos lineamientos son la base de los servicios brindados actualmente en los módulos.

A partir de la revisión de los informes anuales del INMUJERES-DF se infiere que, desde su creación, las medidas del programa *Viajemos Seguras* se han enfocado en asignar espacios y unidades de transporte público exclusivos para mujeres, brindar servicios en los módulos, mejorar la coordinación interinstitucional para el seguimiento de los casos de violencia denunciados, capacitar a los servidores públicos sobre la implementación de los protocolos de atención y en perspectiva de género, y generar campañas de difusión del programa. En esta misma revisión se constató que, en 2008 (INMUJERES-DF, 2013), la jefatura de gobierno solicitó al entonces INMUJERES local coordinar el trabajo interinstitucional para el diseño de este programa. Sin embargo, no se encontró evidencia de que exista un documento que lo contenga, a pesar de haberlo solicitado a la SEMUJERES. Este hecho coincide con las conclusiones de una evaluación de diseño, publicada dentro del *Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte público de la Ciudad de México* de 2017,⁴⁴ donde se mencionan diversas oportunidades de mejora del programa, como son: 1) contar con un documento oficial que incluya el diagnóstico del problema y la planeación estratégica orientada a resultados, para evaluar sistemáticamente sus avances y obstáculos; 2) definir la población objetivo y estimar la población atendida para cada componente del programa; 3) alinear la planeación estratégica con los planes y programas de acción del

⁴⁴ Este estudio se realizó en 2015 en el marco del Programa Global de ONU Mujeres Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en la Ciudad de México; fue un trabajo conjunto entre ONU Mujeres, el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México y El Colegio de México. Disponible en https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/ciudades%20y%20espacios%20p%C3%BAblicos%20seguros.pdf?la=es&vs=330 (consultado el 17 de noviembre de 2020).

Gobierno de la Ciudad de México; y 4) contar con un presupuesto establecido que le permita llevar a cabo sus propósitos con metas anuales.

Otra evaluación externa de este programa que es importante mencionar en este punto es la evaluación sobre el "impacto que la medida de separación de vagones entre hombres y mujeres en el STCM tiene sobre la percepción de inseguridad y la disminución de actos de violencia sexual" (Soto Villagrán, et. al., 2017: 3), publicada también en 2017. 45 En esta evaluación se destaca que la separación de vagones es valorada positivamente por las usuarias como una medida que les permite viajar seguras en el transporte público, aunque paradójicamente cuando el programa estaba en operación se observó un incremento de la violencia física, por lo que se sugirió realizar estudios que profundizaran en las posibles causas de este aumento, así como la elaboración de un diagnóstico de la violencia en espacios al exterior de las estaciones del Metro. Las recomendaciones planteadas en esta evaluación se refieren a las áreas críticas de la implementación del programa, entre las que destacaron: 1) los dispositivos de control (vigilancia de los policías) durante los horarios en que operaba la división; 2) la heterogeneidad de señaléticas de separación de zonas exclusivas (utilización indistinta de las expresiones "uso exclusivo de mujeres", "sólo damas" y "área exclusiva de mujeres y niños") y la escasa difusión institucional del programa (no hay dentro del Metro un logotipo que se refiera a éste); y 3) la escasa información sobre cómo hacer denuncias en las estaciones donde no hay Módulos de Atención. Esta evaluación se enfoca sólo en uno de los componentes del programa (separación de vagones entre hombres y mujeres), que para entonces carecía de una planeación estratégica, lo cual limitaba una evaluación integral de las medidas implementadas desde el inicio de su operación.

A partir de la revisión documental realizada también es posible inferir que la lógica de operación del programa cambió en 2017, año en que se integró el propio programa Viajemos Seguras como uno de los componentes del *Programa CDMX Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas 2017-2018*, en adelante Ciudad Segura. Este programa es producto de la incorporación de la capital de la República a la iniciativa mundial *Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros*, a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres). ⁴⁶ Tal iniciativa es operada mediante el programa global

⁴⁵ Esta evaluación fue publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-de-impacto-del-programa-%E2%80%9CVia-jemos-Seguras-en-el-Transporte-P%C3%BAblico-en-la-Ciudad-de-M%C3%A9xico%E2%80%9D-Aportes-al-dise%C3%B1o-e-implementaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-de-prevenci%C3%B3n-de-la-violencia-de-g%C3%A9nero-en-espacios-p%C3%BAblicos.pdf (consultado el 15 de junio de 2020).

⁴⁶ La integración de la Ciudad de México a esta iniciativa fue posible en el marco del memorándum de entendimiento firmado en 2013 (INMUJERES-CDMX, 2017).

Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres y Niñas, cuyo objetivo es contribuir a la eliminación de la violencia sexual hacia las mujeres y las niñas en los espacios públicos (INMUJERES-CDMX, 2017).

En el marco de este programa global, en 2015 se realizó el diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte y otros espacios públicos, a cargo de ONU Mujeres, el Colegio de México y el INMUJERES-DF.⁴⁷ Este diagnóstico fue un insumo para desarrollar e implementar el programa Ciudad Segura, que contiene cinco componentes de la política para la movilidad segura. El primero de ellos es *Viaja Segura*, un "componente que agrupa y fortalece las acciones que se venían desarrollando desde 2008 en el Programa Viajemos Seguras para brindar traslados y movilidad segura en los sistemas de transporte público, además de buscar adecuar estos servicios a los usos y necesidades de las mujeres" (INMUJERES-CDMX, 2017: 7).

Como parte de Ciudad Segura, el objetivo de *Viajemos Seguras* es "promover la movilidad segura de mujeres, niñas y adolescentes en los transportes públicos y generar condiciones amigables a sus usos y necesidades" (INMUJERES-CDMX, 2017: 51). En esta lógica, la meta es "aumentar anualmente 15 por ciento las acciones, servicios, operativos, equipamiento en transportes para lograr... [este objetivo] en los servicios de transporte públicos y concesionados" (INMUJERES-CDMX, 2017: 51). En este sentido, se definen dos áreas temáticas generales: 1) establecer y proporcionar servicios de movilidad segura para mujeres, niñas y adolescentes; y 2) adecuar los servicios de transportes públicos a los usos y necesidades de esta población (INMUJERES-CDMX, 2017: 51). A su vez, cada área temática se alinea a las políticas públicas de la Ciudad en términos de movilidad y de igualdad de género, además de enlistar las actividades específicas y los entes responsables de cada una.

Cabe mencionar que dentro del *Plan de Acciones Inmediatas* uno de los ejes es "la protección a mujeres en el transporte público". De éste se derivan las siguientes medidas: 1) colocación de botón de auxilio vinculado a C5 y policía, en taxis, microbuses y aplicaciones móviles de transporte; 2) fortalecimiento de espacios exclusivos para mujeres, y 3) iluminación y entornos seguros afuera de estaciones del Metro. A pesar de que estas actividades se presentaron como acciones urgentes para atender el problema de la violencia contra las mujeres —a implementarse entre septiembre y diciembre de 2019— estaban ya consideradas en la planeación del programa Ciudad Segura, de 2017. En la TABLA A6.1 se presenta una alineación para ilustrar la relación entre éstas.⁴⁸

⁴⁷ Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte público de la Ciudad de México, 2017.

⁴⁸ Dado que la lista de actividades de las políticas públicas relacionadas con cada área temática del programa Ciudad Segura es extensa, se recuperan solamente aquéllas que de forma explícita se relacionan con las del *Plan de Acciones Inmediatas*.

TABLA A6.1 ALINEACIÓN DEL PLAN DE ACCIONES INMEDIATAS Y EL PROGRAMA CIUDAD SEGURA (2017-2018)

Plan de accio- nes inmediatas (2019)	CDMX Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas. Programa a Mediano Plazo		
	Área temática	Políticas públicas	
Botón de auxilio vinculado a C5 y policía, en taxis, microbuses y aplicaciones móviles de transporte	1.1. Establecer y proporcionar servicios de movilidad segura para mujeres, niñas y adolescentes.	1.1.2. Fortalecer los mecanismos y dispositivos de vigilancia y de atención en las instalaciones y equipos de los transportes, garantizando la movilidad segura.	
		Actividades:	
		- Colocar botones conectados a C5 en el parque vehicular.	
		- Instalar botones de seguridad en los diferentes transportes y CETRAM.	
		- Fortalecer los mecanismos y sistemas de auxi- lio, entre ellos los botones en los diferentes transportes y CETRAM.	
Fortalecimiento de espacios ex- clusivos para mujeres		1.1.1. Establecer en los transportes públicos espacios, secciones, asientos, salvaguardas y/o unidades reservadas y libres de violencia para los traslados de mujeres, niñas y adolescentes considerando su aforo.	
		Actividades:	
		- Fortalecer la señalización de los vagones exclusivos.	
		- Incrementar el número de asientos reservados en las líneas de los sistemas de transporte (mujeres embarazadas; personas adultas mayores y personas con discapacidad).	
		- Fomentar el respeto de los espacios exclusivos.	
Iluminación y entornos segu- ros afuera de es- taciones del Me- tro		1.1.3 Mejorar las instalaciones de los servicios de transportes públicos garantizando condiciones de accesibilidad y seguridad a mujeres, niñas y adolescentes.	
		Actividades:	
		- Mejorar los servicios públicos (luz, limpieza, seguridad) dentro de las instalaciones.	

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *CDMX*. *Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas. Programa a Mediano Plazo* y el *Plan de Acciones Inmediatas 2019*.

En cuanto a las actividades particulares correspondientes a la acción 6 de la DAVM-2019 — "fortalecer las acciones del Programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en el transporte público y por plataformas"—, el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx reporta las siguientes: 1) colocación de GPS y cámaras de seguridad en autobuses de rutas de transporte concesionado, conectadas con el sistema del C5; 2) funcionamiento de la aplicación "Mi Taxi" con botón de auxilio para casos de violencia sexual y

otros delitos; 3) señalización homologada; 4) campaña de información; 5) vigilancia para el respeto de espacios exclusivos para mujeres en Metro y Metrobús; 6) incremento de 40 nuevos trolebuses; 7) mejoras en la iluminación en el entorno exterior de líneas del Metro y Centros de Transferencia Modal (CETRAM); 8) operación de los 5 Módulos de Atención y ampliación de horarios de servicio; y 9) modificación del Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Ejecución del Programa "Viajemos Seguras".

En las solicitudes de información enviadas a SEMOVI y SEMUJERES, como dependencias responsables de esta acción, se indagó sobre las actividades específicas para el fortalecimiento de este programa en el marco de la declaratoria. La SEMOVI reportó que se diseñó el Plan Estratégico de Género y Movilidad 2019 (PEGyM) —del que se desprenden diversas actividades—, mientras que la SEMUJERES informó sobre "la reapertura de 5 módulos de atención Viaja Segura en el STC Metro: Balderas, Hidalgo, La Raza, Pantitlán y Pino Suárez, en coordinación" (SEMUJERES, Anexo A6: 1). En los siguientes apartados se desglosan las actividades de cada dependencia y se presentan los resultados de la evaluación de su diseño.

Participación de la Secretaría de Movilidad en el programa "Viajemos Seguras y Protegidas"

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad (publicada en la GO-CDMX el 13 de diciembre de 2018), señala que a la SEMOVI le corresponde "el despacho de las materias relativas a la planeación, control y desarrollo integral de la movilidad así como establecer la normatividad, los programas y proyectos necesarios para el desarrollo de la red vial" (Artículo 36). En respuesta a la solicitud de información realizada desde Evalúa, esta Secretaría sostuvo que en el marco de la DAVM-2019 se diseñó el *Plan Estratégico de Género y Movilidad 2019 (PEGyM)*, ⁴⁹ documento que se desprende del *Plan Estratégico de Movilidad 2019 (PEM)*. Este último se sustenta en la Ley de Movilidad que faculta a la Secretaría a "coordinar con las dependencias y organismos de la Administración Pública, las acciones y estrategias que coadyuven a la protección de la vida y del medio ambiente en la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga, así como impulsar la utilización de energías alternas y medidas de seguridad vial" (SEMOVI-PEM: 6).

El PEM contiene un diagnóstico del problema del sistema de transporte en la Ciudad y en el Valle de México, a partir del cual se plantea una estrategia general de movilidad con tres ejes centrales: 1) integrar la gestión de los sistemas de transporte; 2) mejorar la movilidad con eficiencia y accesibilidad; y 3) proteger la integridad de las personas usuarias para una movilidad incluyente, digna y segura. En estos ejes se transversalizan seis principios: sustentabilidad, innovación, equidad, género, transparencia y

⁴⁹ El proceso interdisciplinario (con participación de personas de diversas disciplinas) y multisectorial (incluyendo las perspectivas de diferentes sectores) para diseñar el *Plan Estratégico de Género y Movilidad 2019* se llevó a cabo entre diciembre de 2018 y marzo de 2019, y la DAVM-2019 fue decretada en noviembre de 2019.

calidad. El principio de género consiste en atender "tanto la violencia hacia la mujer en los distintos sistemas de transporte de la ciudad como sus particulares necesidades de viaje" (SEMOVI-PEM: 19). En esta lógica, el PEGyM es el documento que orienta "las prioridades en materia de género y movilidad de la Secretaría de Movilidad y del Sistema Integrado de Transporte, para contribuir a que las mujeres se muevan con libertad, seguridad y comodidad en la Ciudad de México" (SEMOVI-PEGyM: 4).

El PEGyM contiene un diagnóstico sobre las necesidades y patrones de viaje específicos de las mujeres, el desglose de las violencias sexuales y agresiones que sufren en el transporte público, y su participación inequitativa en el sector de transporte; sin embargo, no presenta el seguimiento o los avances que ha tenido el programa *Viajemos Seguras y Protegidas*. Por otro lado, la SEMOVI informó que "las acciones plasmadas en el PEGyM contribuyen al programa Viajemos Seguras y Protegidas ya que están enfocadas en las necesidades de viajes de las mujeres, desarrollar intervenciones en la infraestructura y equipamiento de la red de transporte de la ciudad para mejorar las condiciones de seguridad de las usuarias. Así como, al fortalecimiento de la paridad de género en el sector transporte" (SEMOVI-Anexo 6: 2-3). En cambio, en este documento no se menciona explícitamente cómo se vinculan los ejes estratégicos del PEGyM con las actividades de Viajemos Seguras, ni se presenta una alineación programática que ilustre la lógica de relación entre ambos mecanismos de política (plan y programa) para atender el problema de la violencia contra las mujeres en el transporte público.

En respuesta al oficio de solicitud de información, la SEMOVI envió a Evalúa una lista de actividades iniciadas en 2019 (sin especificar el mes de inicio ni de término) que forman parte de la DAVM-2019:

- "Mejoras en la iluminación en el entorno exterior a los Centros de Transferencia Modal.
- Mejoras en la iluminación en el entorno exterior en 59 estaciones del Metro.
- Evaluación sobre las medidas temporales sobre espacios exclusivos en Metro y Metrobús.
- Estudio Análisis de la movilidad, accesibilidad y seguridad de las mujeres tres CETRAM.
- Incorporación de recomendaciones en materia de infraestructura para la seguridad de mujeres y niñas en el CETRAM indios verdes, en base al Análisis de la movilidad, accesibilidad y seguridad de las mujeres en tres CETRAM, elaborado por el BID.
- Instalación de kits de cámaras de vigilancia, GPS y botones de auxilio, en unidades de transporte público de pasajeros.
- Elaboración del estudio y protocolo de atención a casos de violencia sexual para primeros respondientes.
- Desarrollo e implementación de espacios exclusivos en los sistemas de transporte público" (SE-MOVI-Anexo 6: 6-7).

Algunas de estas actividades coinciden con lo planteado en el *Plan de Acciones Inmediatas*, como mejoras en la iluminación, colocación de botón de auxilio y fortalecimiento de espacios exclusivos para mujeres. Respecto de las actividades que se prevé iniciar en 2021, se reportaron las siguientes:

- "Programa de capacitación del uso del Protocolo de actuación para primeros respondientes."
- Difusión de la Campaña de Prevención primaria de la violencia sexual en el Sistema Integrado de transporte" (SEMOVI-Anexo 6: 6-7).

Cabe destacar que el PEGyM sólo contiene las actividades a desarrollar en 2019, por lo que, atendiendo a ese documento, no sería posible conocer cuáles serían implementadas en 2020, o si ha habido ajustes a la planeación a raíz de la pandemia por COVID-19, lo que a su vez impide conocer si para ese año las actividades del programa *Viajemos Seguras* están vinculadas con el Plan. En síntesis, aunque la SEMOVI cuenta con planes de movilidad para la presente administración, y uno de ellos está planteado específicamente para transversalizar la perspectiva de género (PEGyM), no se encontró referencia explícita en estos planes al programa *Viajemos Seguras*. Sin embargo, por el tipo de actividades que reporta la SEMOVI en el marco de la declaratoria, es posible inferir que las acciones del PEGyM están estrechamente ligadas con las de *Viajemos Seguras*, pero tal y como son comunicadas, parecieran esfuerzos institucionales inconexos.

Participación de la Secretaría de las Mujeres en el programa "Viajemos Seguras y Protegidas"

En cuanto a las funciones y responsabilidades de esta Secretaría dentro del programa *Viajemos Seguras y Protegidas*, informaron que con base en el Convenio de Colaboración Interinstitucional (2008), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, y su Reglamento, les corresponden las siguientes competencias:

- "Realizar las gestiones para la rehabilitación de los espacios para la reapertura de 5 módulos de atención Viaja Segura en el STC Metro: Balderas, Hidalgo, La Raza, Pantitlán y Pino Suárez.
- Brindar asesoría, orientación y acompañamiento en los módulos Viaja Segura a mujeres en situación de violencia sexual y otras violencias ocurridas en el transporte público con el fin de garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que habitan y transitan en la ciudad.
- Brindar asesoría y acompañamiento a la Secretaría de Movilidad y los organismos de transporte para incorporar la perspectiva de género en la definición de las medidas de la Acción de Emergencia" (SEMUJERES, Anexo A6: 1).

Con base en la información proporcionada por la SEMUJERES, el programa *Viajemos Seguras* "es una estrategia que se ha mantenido durante la presente administración por considerarse de necesidad para

las mujeres y niñas en el transporte" (SEMUJERES, Anexo A6: 3). Dado que Evalúa no recibió el documento de planeación de este programa (mismo que se solicitó tanto a SEMUJERES como a SEMOVI en diciembre de 2020), se puede inferir que se llevan a cabo acciones de continuidad que emanan del diagnóstico, diseño y planeación del programa Ciudad Segura de 2017. Desde la misma Secretaría de las Mujeres se envió a Evalúa un documento electrónico del Sistema Integral de Coordinación de Proyectos Interinstitucionales (SICOPI), en el que dan seguimiento al programa Viajemos Seguras. En él se incluyen datos del problema de la violencia en el espacio público a partir de la Encuesta sobre la Violencia Sexual en el Transporte y Otros Espacios Públicos en la Ciudad de México (realizada por ONU Mujeres y la organización Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ), la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2016), datos de las carpetas de investigación de la PGJ-CDMX e información proporcionada por el STCM para 2018. Sin embargo, dada la naturaleza de este documento (se trata de un formulario) no puede equipararse a un diagnóstico integral y actualizado del problema de violencia que viven las mujeres, niñas y adolescentes en el transporte público de la Ciudad de México. Contar con un diagnóstico es esencial para la planeación y ejecución del programa a corto y mediano plazo, pues a partir de ello se podrían identificar las acciones que deben ser fortalecidas en el marco de la DAVM-2019.

En relación con la rehabilitación de los Módulos de Atención, esta Secretaría informó que al inicio de la administración se detectó que de los 5 módulos con que inició el programa en 2008, sólo operaban los ubicados en las estaciones Balderas y Pantitlán, exclusivamente de lunes a viernes. Por ello —en coordinación con la Unidad de Igualdad Sustantiva del STCM— han gestionado las adecuaciones de los módulos situados en Balderas, Hidalgo, La Raza, Pantitlán y Pino Suárez; entre estas mejoras cabe destacar: 1) actualizar su estructura e imagen institucional; ⁵⁰ 2) asegurar el funcionamiento adecuado del sistema eléctrico, iluminación, telefonía; 3) resguardar el equipamiento de la SEMUJERES en los respectivos Módulos en el Metro; y 4) realizar su limpieza. Estas actividades sólo fueron enunciadas, pues no estuvieron acompañadas por un documento de diagnóstico o planeación sobre las condiciones materiales de cada módulo y la carencia y/o suficiencia de recursos humanos, tecnológicos y de capacitación que se requiere para su funcionamiento óptimo. Tomando en cuenta que el componente de los Módulos de Atención de este programa ha operado desde 2008, y que se ha llevado el registro de las atenciones brindadas desde entonces, se esperaría que existiera un documento actualizado sobre el diagnóstico, diseño y planeación de estos módulos que permitiera detectar las necesidades que presentan fin de dar respuestas idóneas a cada una de ellas.

Cabe señalar que tanto la SEMUJERES como la SEMOVI informaron que el *Convenio de Colaboración* Interinstitucional para la Ejecución del Programa de Seguridad de las Mujeres en los Medios de Transporte

⁵⁰ Esta actividad se reporta como "actualización del vestido de los módulos".

Público de Pasajeros en la Ciudad de México "Viaja Seguras" está en proceso de actualización. La versión preliminar fue enviada a los 11 entes participantes para sus observaciones respecto de las atribuciones, compromisos y responsabilidades planteadas para dar continuidad a este programa.

Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

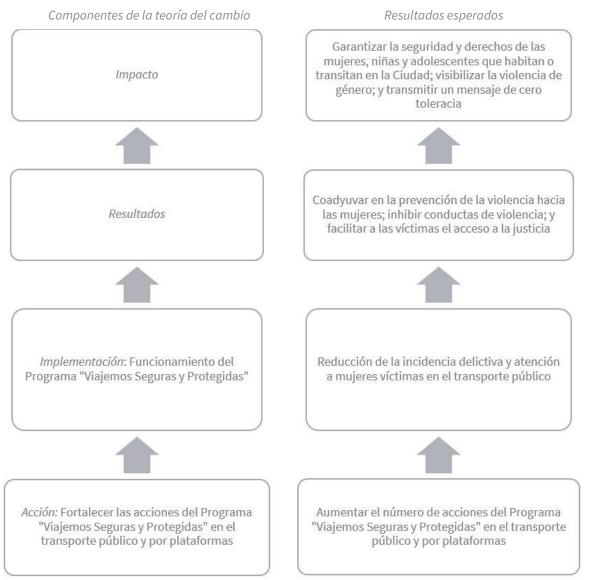
El programa *Viajemos Seguras y Protegidas* ha cambiado a lo largo de los años; de manera paulatina se han expandido sus actividades y se han incorporado componentes, como el sistema de ECOBICIS o aplicaciones móviles como "Mi Taxi". Dado que la SEMUJERES informó que el *Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Ejecución del Programa de Seguridad de las Mujeres en los Medios de Transporte Público de Pasajeros en la Ciudad de México "Viaja Seguras"*, los *Lineamientos para la atención y denuncia sobre los casos de Violencia Sexual en el Sistema de Transporte Colectivo Ciudad de México*, y *CDMX Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas. Programa a Mediano Plazo* son los documentos que sustentan el programa, para construir la Teoría del Cambio de esta acción y analizar su aporte al cumplimiento del objetivo general de la DAVM-2019 se recuperan el objetivo y las actividades enunciados en ellos.

El objetivo con que inició el programa *Viajemos Seguras* era garantizar que las mujeres y niñas que transitan en la Ciudad de México viajen más seguras y libres de violencia (SEMUJERES-Convenio), y como parte del programa *Ciudad Segura* se le añadió "generar condiciones amigables a sus usos y necesidades [de mujeres, niñas y adolescentes] en los servicios públicos y concesionados" (INMUJERES-CDMX, 2017: 51). Esto quiere decir que, además de las medidas de prevención y atención con que ya operaba el programa, es importante adecuar el acceso, equipamiento e infraestructura en los sistemas de transporte público de manera acorde con las necesidades de movilidad de mujeres, niñas y adolescentes para prevenir la violencia. Estos dos ejes, la prevención y atención para el acceso a la justicia, son los pilares del programa. En términos de la prevención, la separación de espacios, junto con la asignación de lugares y unidades de transporte exclusivos para mujeres, han sido las medidas más emblemáticas del programa, y en torno a ellas se han realizado campañas de difusión y capacitación a servidores públicos que lo operan. En el marco de la DAVM-2019 se plantea que estas medidas serán reforzadas, si bien ninguno de los entes responsables de la acción especificó en qué unidades de transporte se aplicarán (RTP, STCM...).

Aunado a ello, la SEMOVI planteó explícitamente el mejoramiento de la iluminación en el entorno exterior de los CETRAM y de estaciones del Metro, así como la instalación de kits de cámaras de vigilancia, GPS y botones de auxilio en unidades de transporte público y de plataformas digitales ("Mi Taxi"), previendo que todo ello abonará a mejorar las condiciones y la percepción de la seguridad de las mujeres y niñas usuarias. En cuanto a la atención y el acceso a la justicia, el fortalecimiento se refiere a la reapertura de los seis Módulos de Atención y la ampliación de sus horarios de servicio al público. Ambos ejes (atención y acceso) responden al propósito de coadyuvar en la prevención de la violencia y garantizar

el acceso a la justicia de las víctimas, que en conjunto contribuyen a la seguridad de las mujeres, niñas y adolescentes que usan el transporte público en la Ciudad, lo cual se alinea directamente con el objetivo de la DAVM-2019 de "garantizar la seguridad (...) y transmitir un mensaje de cero tolerancia" (FI-GURA A6.1).

FIGURA A6.1 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 6



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Ejecución del Programa de Seguridad de las Mujeres en Medios de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal "Viaja Segura" (2008), los Lineamientos para la atención y denuncia sobre los casos de Violencia Sexual en el Sistema de

Transporte Colectivo Ciudad de México (2009) y el Programa CDMX. Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas Programa a Mediano Plazo (2017).

Como ya se ha mencionado, el proyecto de convenio de colaboración interinstitucional que la SEMUJE-RES envío a Evalúa es una actividad de esta acción de la DAVM-2019. En éste se plantea la continuidad del programa *Viaja Segura* en términos de "fortalecer, mejorar y garantizar la movilidad segura de mujeres, niñas y adolescentes en los transportes y espacios públicos, generando condiciones amigables a sus usos y necesidades, incorporando la perspectiva de género en el modelo de movilidad de la Ciudad". Consideramos que este ejercicio de actualización del convenio es un aspecto positivo en tanto que permitirá integrar los componentes que se han ido adhiriendo al programa, renovar los compromisos de los entes participantes y sentar las bases para una nueva faceta de planeación, seguimiento y evaluación de sus componentes.

A modo de conclusión

El nombre oficial del programa enfocado en la seguridad de las mujeres en el transporte público es *Viaja Segura*. Así está asentado en el Convenio de Colaboración Interinstitucional que le dio origen en 2008, donde se establece que sus ejes de acción son la prevención de la violencia, y la atención y el acceso a la justicia para las víctimas. Desde su inicio, el programa no contó con un documento de diagnóstico, diseño ni planeación, hasta que en 2017 se incorporó como un componente del programa *Ciudad Segura* y, a partir de entonces, se le ha dado continuidad. La SEMUJERES informó que *Ciudad Segura* es el referente de diseño y planeación de *Viaja Segura*, pero no envió a Evalúa un documento con la planeación específica de las actividades en el marco de la declaratoria, por lo que es difícil delimitar qué tareas forman parte del "fortalecimiento" del programa en el contexto de la DAVM-2019. A pesar de que se recibió información sobre la reapertura de los Módulos de Atención en el STCM, no se proporcionaron detalles precisos sobre el estado en que se encontraban estos espacios; los recursos materiales, tecnológicos, humanos y de capacitación con que contaban al momento de considerar su intervención; ni cuáles son las mejoras que se planea realizar para su reapertura y extensión de horarios de servicio.

Por parte de la SEMOVI se reportó el PEGyM, conformado por tres ejes estratégicos y las respectivas líneas de acción a desarrollar durante 2019. Aunque se informó a Evalúa (mediante oficio) que este Plan está alineado con las actividades de *Viaja Segura*, en los documentos revisados no se encontró de forma explícita el vínculo que guardan el plan y el programa. Además, las actividades planeadas se restringen a 2019, por lo que se desconoce qué líneas de acción fueron planeadas para su ejecución en 2020. En suma, esta acción es la más antigua de las acciones de la DAVM-2019 en cuanto a diseño e implementación, pero carece de un documento actualizado que contenga la planeación de cada componente que conforma el programa. Tampoco cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación, lo cual dificulta la delimitación de las actividades en el marco de la declaratoria, su diseño, planeación y respectivo seguimiento.

A7. Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna

Objetivo de la acción

La acción 7 de la DAVM-2019 tiene el objetivo de mejorar los espacios físicos de atención a mujeres en la procuración de justicia. De acuerdo con el informe proporcionado por la FGJ⁵¹ son priorizados los lugares donde son atendidos casos relativos a la violencia sexual y los feminicidios. Sin embargo, en el informe referido no se presenta ninguna justificación o argumentación sobre la decisión de comenzar con estos dos tipos de delitos, pero sí se especifica que las unidades intervenidas serán la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Feminicidio y la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales. Ambas forman parte de la Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas de la FGJ, donde se circunscriben, entre otras instancias, las que atienden víctimas de trata y desaparición forzada. Cabe destacar que, si bien los delitos que atentan contra la libertad personal de las mujeres motivaron la solicitud de la DAVM-2019, en el marco de la acción 7 no son incluidos los espacios físicos para atender a sus víctimas.⁵²

Es importante mencionar que esta acción de la declaratoria tiene referentes de diseño e implementación anteriores a su publicación en la GO-CDMX el 25 de noviembre de 2019. En el primer caso corresponden a los informes de los Grupos de Trabajo de la primera y segunda solicitud de declaratoria de AVGM para la Ciudad de México; en el segundo caso, al *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres*. En el marco de las actividades realizadas por el GT de la primera solicitud de AVGM se llevaron a cabo visitas in situ a la entonces PGJCDMX, detectando problemas de infraestructura. En el *Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México* (2018) se señala que las instalaciones tenían iluminación y ventilación precarias, además de carecer de espacios para garantizar condiciones de privacidad requeridas para la atención de víctimas. Esta conclusión, que llevó a emitir la recomendación de mejorar las instalaciones (décimo cuarta recomendación), también fue acompañada por anotaciones sobre la obsolescencia que presentaban tanto el mobiliario como el equipo.⁵³

⁵¹ Informe de seguimiento de las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y Niñas en la Ciudad de México, decretada el 25 de noviembre de 2019 (elaborado el 8 de abril de 2020).

⁵² En el oficio de solicitud de alerta de violencia contra las mujeres, que envía la SEMUJERES a SECGOB (oficio SMCDMX/0983/11-2019), se menciona la tendencia a la alza del delito de "privación de la libertad para realizar actos sexuales" (p. 5). En los informes elaborados por los grupos de trabajo para la Primera y Segunda solicitud de AVGM, se incluyen estadísticas de secuestro y desaparición forzada de las mujeres.

⁵³ Este informe, entregado el 21 de marzo de 2018, contiene 20 conclusiones y 48 propuestas para enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México. Puede ser consultado en



En el informe del GT de la segunda solicitud de declaratoria (2019) se vuelve a mencionar la incapacidad de los espacios de atención de la PGJ para garantizar la privacidad de las víctimas al momento de presentar su denuncia. Asimismo, se advierten las dificultades que enfrenta el Ministerio Público para respetar los derechos humanos de las mujeres, pues existen situaciones físicas que desincentivan la abertura de una carpeta de investigación. Por ejemplo, las Abogadas Mujeres realizan sus funciones en un stand a la entrada del MP (en el mismo espacio donde esperan otras personas a ser atendidas), sin brindar condiciones de privacidad a la víctima ni garantizar la separación física con el agresor cuando esta posibilidad puede darse. También se menciona la falta de adecuaciones en el inmueble para atender a personas con discapacidad, así como de espacios lúdicos para niños y niñas víctimas de violencia o para quienes acompañen a otros adultos.

Este informe fue tomado como diagnóstico no sólo para identificar áreas de oportunidad en los espacios de procuración de justicia de la FGJ, sino también para plantear una estrategia de intervención territorial. Se trata de un documento donde se presentan, en términos muy generales, algunos problemas y recomendaciones relacionadas con las condiciones físicas (falta de privacidad y de áreas para las personas que acompañan a las víctimas) y donde se mencionan (sin justificar) las nueve alcaldías que constituyen la delimitación territorial para la que se solicita, en 2019, una AVGM: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Pese a estas debilidades, la FGJ tomó como referencia las alcaldías elegidas por el GT para determinar las agencias de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales a intervenir, pues sólo se seleccionaron las ubicadas en estas demarcaciones.

Cabe resaltar que no existen documentos de diagnóstico posteriores a la fecha de emisión de la DAVM-2019, por lo que es posible afirmar que los dos informes referidos son la base para el diseño de la acción 8. En ese sentido, se puede interpretar que la FGJ definió las intervenciones a realizar en el marco de esta acción teniendo en cuenta las propuestas y recomendaciones contenidas en los informes de los grupos de trabajo, comprometiéndose a mejorar los espacios físicos de atención a mujeres en la procuración de justicia ubicados en las nueve alcaldías antes mencionadas. Por consiguiente se procedió a partir de directrices generales (seleccionando estas alcaldías y atendiendo el problema de la falta de

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311908/Informe_SAVGM_CDMX_VF.pdf (última fecha de consulta el 16 de marzo).

⁵⁴ Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en las Demarcaciones Territoriales de Gustavo A Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza en la Ciudad de México. Recibida por la CONAVIM el 28 de agosto de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538469/Informe_GT_SAVGM_CDMX_VF.pdf (consultado el 9 de marzo de 2021).

privacidad en ellas), sin llevar un cabo diagnóstico propio que permitiera obtener información más detallada sobre las necesidades particulares que presentan cada una de estas instalaciones en el conjunto de la Ciudad (no sólo en las nueve alcaldías señaladas por el GT de la Segunda AVGM).

Con respecto a su diseño arquitectónico, la intervención de las unidades de procuración de justicia está a cargo de la FGJ en conjunto con la SOBSE; sin embargo, ninguno de estos entes hizo llegar a Evalúa algún manual o documento de referencia que permita conocer y justificar los criterios adoptados en estas intervenciones. A pesar de que los informes del GT hacen observaciones puntuales con respecto a la privacidad de las víctimas, la atención de personas con discapacidad y la necesidad de ludotecas para niños y niñas víctimas o acompañantes, Evalúa no recibió un documento que especifique requerimientos mínimos para la mejora de las agencias (mismo que fue requerido tanto a la FGJ como a la SOBSE mediante oficio). Ante la carencia de criterios homologados para todas las agencias, la toma de decisiones se basa en recorridos, opiniones y criterios particulares de urgencia. Únicamente existen parámetros claros para las agencias ubicadas en algún Centro de Justicia para las Mujeres (CJM), pues la FGJ mencionó que se siguen los lineamientos previamente establecidos por ONU-Hábitat y por la CONAVIM (ONU-Hábitat y CONAVIM, 2011). Se

Es importante mencionar que los criterios de los CJM nacen de una alianza estratégica entre estas dos entidades (ONU-Hábitat y CONAVIM) para colaborar en el logro de la igualdad de género, que se materializa en una agenda de trabajo a nivel federal. Los CJM son uno de los esfuerzos para conseguir este objetivo, pues se trata de "una respuesta del Estado Mexicano para proporcionar un modelo de atención especializada e interinstitucional que se centra en los derechos y necesidades de las mujeres" (ONU-Hábitat y CONAVIM, 2011: 7) que busca combatir la violencia institucional ejercida por los servidores públicos al cometer actos de revictimización cuando no se respeta la dignidad de las víctimas o se actúa con diligencia en la investigación de delitos, así como la impunidad que ocasionan.

Para garantizar el derecho de las mujeres de acudir a un CJM y encontrar alternativas de apoyo se estableció una metodología sistemática fácil de replicar (correspondiente a los *Lineamientos urbanos y diseño arquitectónico*), que permite llevar a cabo un "diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de

⁵⁵ Esta afirmación se basa en la respuestas que nos proporcionaron los responsables de la Coordinación General de Administración de la FGJ (en reunión celebrada en diciembre de 2020) al preguntar de nuevo sobre los criterios arquitectónicos y de equipamiento aplicados en la intervención de estos espacios.

⁵⁶ ONU-Hábitat y CONAVIM (2011). *Centros de Justicia para las Mujeres. Lineamientos urbanos y diseño arquitectó-nico*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63354/cjmlineamientos.pdf (consultado el 18 de diciembre de 2020).

la ciudad y determinar las áreas de atención prioritaria" (ONU Mujeres y ONU México, 2015: 46).⁵⁷ Es decir, se trata de directrices que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades a lo largo de todo el proceso (desde la elección del lugar donde será construido el CJM hasta su puesta en marcha). Como la acción 7 de la DAMV-2019 sólo menciona la "mejora" —y no la "creación" de espacios físicos— no se profundizará en los aspectos ambientales y territoriales a considerar al designar la ubicación idónea para un Centro de estas características.⁵⁸

En cuanto al diseño arquitectónico de los CJM, éste se basa en la accesibilidad, un concepto que abarca diferentes aspectos. En primer lugar, el inmueble debe contar con acceso y abastecimiento de agua potable, así como de saneamiento; asimismo, debe realizar un uso y aprovechamiento sustentable de los recursos (por ejemplo, en la permeabilidad de la construcción; es decir, en la captación de agua). Además, las herramientas de comunicación deben ser suficientes para prestar los servicios necesarios, y debe contar también con instrucciones de accesibilidad universal que faciliten la atención de personas con discapacidad. También se requiere que no haya obstáculos —en términos de movilidad y seguridad urbana— que impidan el acercamiento de la población. ⁵⁹ Por lo tanto, el CJM debe estar cerca de avenidas principales y contar con sistemas de transporte público, así como garantizar un ambiente seguro (ONU-Hábitat y CONAVIM, 2011).

Cada CJM cuenta con 18 tipos de espacios, uno de los cuales es la unidad de atención a delitos sexuales a cargo de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales.⁶⁰ Estos espacios pueden ser clasificados en alguna de las siguientes áreas: servicios generales, unidad de asistencia y unidad de denuncia. En este

⁵⁷ ONU Mujeres y ONU México (2015). *La ONU en Acción para la Igualdad de Género en México*. Consultado el 18 de diciembre de 2020. Disponible en https://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Igualdad-de-genero.pdf.

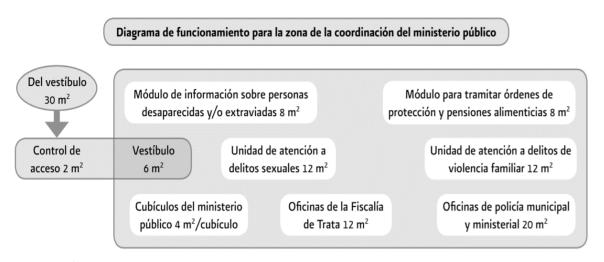
⁵⁸ Por ejemplo, el centro no debe estar ubicado en zonas sísmicas, de derrumbe ni inundables; debe localizarse en áreas céntricas del barrio de referencia, y ser de fácil acceso para poblaciones vulnerables y potencialmente demandantes de estos servicios) (ONU-Hábitat y CONAVIM, 2011).

⁵⁹ En este sentido, el CJM debe contar con parabús, estación de bicicletas y señalizaciones de tránsito. En términos de seguridad, debe tener luminarias y nodos de comunicación con las autoridades cercanas.

⁶⁰ Los tipos de espacio son: unidad de atención a delitos sexuales; unidad de atención a violencia familiar; personas ausentes y extraviadas o víctimas de trata; exámenes médicos que sirvan como prueba en casos de violencia familiar y violencia sexual; tramitación del Seguro Popular para mujeres e hijas/os; contracepción de emergencia para víctimas de abuso sexual; manejo de refugios o canalización a refugios; coadyuvancia (representación jurídica) gratuita a víctimas; tratamiento psicológico especializado para mujeres víctimas de violencia y sus hijas/os; apoyo psicológico y asistencia jurídica; órdenes de protección/pensión alimenticia/procesos judiciales; asistencia a niñas/os y guardería; clases multigrados para niñas/os; apoyos sociales, económicos o de empleo para mujeres; sistematización de información y datos sobre el número de denuncias, el tipo de violencia y las medidas que las/os

último grupo se encuentra la "zona de coordinación del ministerio público" que da seguimiento a los casos de denuncia, y es utilizada por policía municipal y ministerial (FIGURA A7.1). Esta área debe garantizar la existencia y adecuación de cuatro espacios privados para las mujeres: oficinas de la fiscalía de trata, unidad de atención a delitos sexuales, unidad de atención a delitos de violencia familiar, y el módulo de información sobre personas desaparecidas o extraviadas. Para ello se definen medidas mínimas de la superficie destinada al área, aunque no se especifican los materiales que deberían ser utilizados para garantizar el aislamiento del lugar y evitar la filtración de las conversaciones.

FIGURA A7.1 DIAGRAMA DE FUNCIONAMIENTO PARA LA ZONA DE COORDINACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO



Fuente: ONU-Hábitat y CONAVIM (2011): 86.

El análisis de la información contenida en los *Lineamientos urbanos y diseño arquitectónico* permite concluir que la FGJ, al retomarlos para mejorar las agencias (de atención a delitos sexuales) ubicadas en los CJM, responde a las observaciones hechas por los GT de la primera y segunda solicitud de la declaratoria, pues se garantiza la privacidad de las víctimas, el acceso de las personas con discapacidad y la presencia de espacios para niños y niñas víctimas de violencia o acompañantes. Sin embargo, no se tiene conocimiento de ninguna medida, en el marco de esta acción, que tenga en cuenta las observaciones hechas por estos mismos grupos de trabajo (ni estos Lineamientos) para la intervención de los módulos de atención de las Abogadas Mujeres.

En términos generales, la mejora de la infraestructura de los espacios físicos de atención a mujeres en la procuración de justicia comenzó con el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra*

jueces dictaron; gestión de programas sociales y económicos y reportes de policías; reportes de policías que tengan formación con perspectiva de género; atención a llamadas de auxilio.



las Mujeres. El eje 3 de este Plan ("Seguridad y justicia") incluyó la rehabilitación de espacios de procuración de justicia. Cabe mencionar que embargo, los primeros trabajos fueron concluidos en diciembre de 2019, cuando la DAVM-2019 ya había sido emitida. A partir de entonces se han intervenido 11 espacios: 9 agencias para la atención de delitos sexuales, una "agencia modelo" y la Fiscalía de Investigación del Delito de Feminicidio (*Informe de Alerta por Violencia contra las Mujeres*, 22 de noviembre de 2020).⁶¹

Finalmente es importante señalar que en los documentos programáticos de la FGJ (*Política Criminal 2020* y *Modelo de la FGJ 2020*) no se hace ninguna mención sobre la mejora de los espacios físicos donde se atiende a mujeres víctimas. Por tanto, no se cuenta con ningún plan que permita conocer si esta estrategia parcial de diseño —pues de momento sólo involucra a 9 de 16 alcaldías, y se enfoca sólo en espacios de atención de delitos sexuales y feminicidio— en algún momento abarcará al resto de las alcaldías de la Ciudad de México y a otras instancias donde son atendidas mujeres víctimas de otro tipo de delitos.

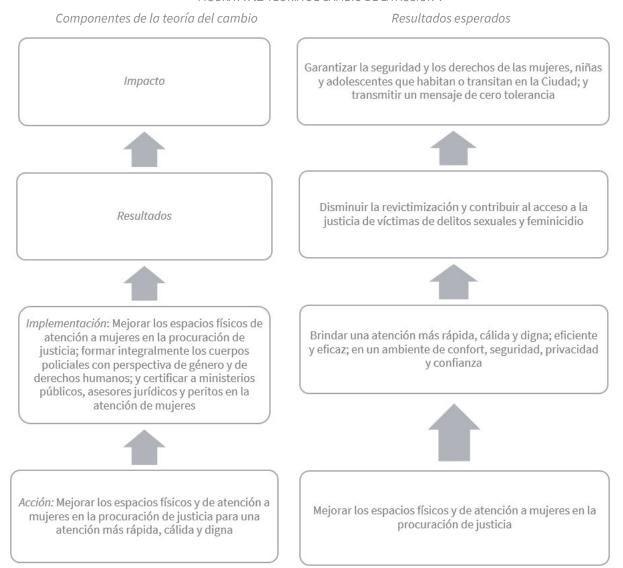
Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

Brindar una atención más rápida, cálida y digna es el fin de mejorar los espacios físicos de atención a mujeres. En el *Informe de Seguimiento a las Acciones a Cargo de la Fiscalía General de Justicia en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres y Niñas en la Ciudad de México, Decretada el 25 de Noviembre del 2019* se detallan las intervenciones realizadas en cada agencia o fiscalía, incluyendo otros adjetivos para la atención que busca proporcionarse: la atención debe ser eficiente y eficaz y darse en un ambiente de confort, seguridad, privacidad y confianza.⁶²

⁶¹ Esta agencia modelo está ubicada en el Edificio Central de la FGJ y concentra todas las áreas de atención especializada. Sin embargo, dado que no nos fue compartido ningún documento para conocer su pertinencia en la acción (y que no se ofrecen más detalles al respecto en el *Informe de Alerta por Violencia contra las Mujeres* del 22 de noviembre de 2020), lo anterior se conoce por la cuenta verificada de la FGJ (https://twitter.com/FiscaliaCDMX/status/1224374150078369793?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1224374150078369793%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_c10&ref_url=https%3A%2F%2Flahoguera.mx%2Ffgj-cdmx-inaugura-agencia-modelo-especializada-en-delitos-sexuales%2F).

⁶² Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (2020). Informe de seguimiento de las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y Niñas en la Ciudad de México, decretada el 25 de noviembre de 2019 (elaborado el 8 de abril de 2020).

FIGURA A7.2 TEORÍA DE CAMBIO DE LA ACCIÓN 7



Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (2020).

La principal preocupación expuesta en los Grupos de Trabajo de la primera y segunda solicitud fue la aproximación de la víctima con su agresor al momento de ser atendida. En respuesta, la FGJ hace evidente su interés por asegurar que las mujeres no sean revictimizadas por su personal.⁶³ Si bien es cierto que esta acción no tiene injerencia en los modelos de atención, sí tiene en cuenta cuestiones de infra-

⁶³ Ibid.

estructura que podrían inhibir algunos tipos de violencia institucional. Por lo tanto, es importante mencionar que las medidas de esta acción se complementan con las otras dos acciones de la DAVM-2019 donde participa la Fiscalía (4 y 8), por lo que se espera que, en conjunto, estas tres acciones contribuyan a reducir la violencia institucional —en contra de mujeres, niñas y adolescentes— en los espacios de procuración de justicia a cargo de la FGJ. De la misma manera, una adecuada atención coadyuvaría a sancionar los actos de violencia cometidos contra las mujeres y hacer efectiva la reparación del daño, teniendo un impacto directo en el cumplimiento del objetivo específico de la DAVM-2019 relacionado con la transmisión de un mensaje de cero tolerancia.

A modo de conclusión

La acción 7 de la DAVM-2019 es una respuesta a las recomendaciones de los Grupos de Trabajo de la primera y segunda solicitud de declaratoria federal. Entre la información proporcionada por la FGJ correspondiente a antecedentes del diseño de esta acción no existe diagnóstico, o documento similar, que permita conocer el problema particular sobre el que se sustenta; antes bien, las medidas adoptadas en el marco de esta acción parecen seguir las recomendaciones hechas en ambos informes por los GT.

Es posible afirmar que esta acción cuenta con una estrategia parcial de diseño, pues sólo se enfoca en los espacios destinados a la atención de mujeres víctimas de delitos sexuales y feminicidios. Esta situación implica dejar de lado los lugares donde acuden las mujeres que solicitan servicios de procuración de justicia relacionados con delitos de idéntica gravedad y que motivaron también la solicitud de la DAVM-2019, como los que atentan contra su libertad personal (secuestro, desaparición forzada y privación de la libertad para realizar actos sexuales).

Las medidas relacionadas con el diseño arquitectónico de los espacios donde acuden las mujeres víctimas de estos delitos (agencias de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y de la Fiscalía Especializada para la Investigación del delito de Feminicidio) no cuentan con lineamientos donde se especifiquen los requerimientos mínimos que deben ser atendidos. Los Centros de Justicia para las Mujeres constituyen una excepción al respecto, pues las intervenciones realizadas en ellos están dirigidas por las normas definidas de manera conjunta entre ONU-Hábitat y la CONAVIM. Sin embargo, es importante tener en cuenta que sólo algunas de las agencias de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales están ubicadas en estos CJM, por lo que la mayor parte de los espacios de procuración de justicia dependientes de ambas Fiscalías no cuentan con lineamientos para su mejora física. En cuanto al diseño de estos CJM, las directrices señaladas por ONU-Hábitat y la CONAVIM son coincidentes con las observaciones hechas posteriormente por los grupos de trabajo de la primera y segunda solicitud de la declaratoria federal, encaminadas a garantizar la privacidad de las víctimas, el acceso de las personas con discapacidad y la presencia de áreas para niños y niñas víctimas de violencia o acompañantes.

Finalmente, cabe destacar que esta acción únicamente interviene en las agencias (de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales) ubicadas en 9 de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, así como en la Fiscalía Especializada para la investigación del delito de Feminicidio y en la "agencia modelo" (ubicada en el edificio central de la FGJ). La información contenida en los documentos proporcionados a Evalúa, y la obtenida mediante las reuniones celebradas con personal de distintas áreas de la Fiscalía, no permite conocer si se prevé atender las agencias localizadas en las restantes alcaldías de la Ciudad, o incluso si se considera ampliar las medidas de mejora física a las agencias de otras fiscalías.

A8. Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos

Objetivo de la acción

La impunidad es una de las causas estructurales de la violencia contra las mujeres por razones de género, y se manifiesta cuando el Estado no sanciona a los perpetradores de esta violencia. Esto alienta y refuerza su ejercicio; además, envía el mensaje de que la violencia de género es aceptable, normal e inevitable (ONU, 2006b). En este sentido, recordemos que el concepto de feminicidio —acuñado por Lagarde— surge con la intención política de develar la responsabilidad del Estado al favorecer la impunidad de estos delitos (Lagarde, 2008: 215).⁶⁴ Así, la impunidad es la cara más visible de la violencia institucional que se ejerce contra las mujeres víctimas de delitos de género.⁶⁵

Al respecto, es indispensable mencionar algunos aspectos de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) relativa al "Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México", ya que representa un parteaguas en materia de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género. En primer lugar cabe destacar que, en este caso, la CIDH determinó que hubo impunidad, 66 dado

⁶⁴ México es uno de los países del mundo con mayor índice de impunidad. En 2020 ocupó el lugar 60 de 69 países estudiados, situación que se debe principalmente al mal desempeño de los sistemas de justicia y de seguridad (UDLAP, 2020). También en la Ciudad de México se presenta este problema. A modo de ejemplo cabe destacar que sólo el 26.9% de las averiguaciones y carpetas iniciadas por violación entre 2012 y 2017 (poco más de la cuarta parte) habían sido consignadas y judicializadas al mes de septiembre de 2017 (GT-AVGM, 2018).

⁶⁵ En el Artículo 7 (Fracción VII) de la LAMVLV se define la violencia institucional como "los actos u omisiones de las personas con calidad de servidor público que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. El Gobierno del Distrito Federal se encuentra obligado a actuar con la debida diligencia para evitar que se inflija violencia contra las mujeres."

⁶⁶ Este caso se refiere a "la desaparición y ulterior muerte" de las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonero de Ciudad Juárez el 6 de noviembre de 2001 (CIDH, 2009).



que las medidas adoptadas fueron "insuficientes para enfrentar las graves violaciones de derechos humanos ocurridas" (CIDH, 2009: 100) y el Estado mexicano no realizó una investigación con la debida diligencia. Así, la CIDH concluyó que el Estado mexicano tenía responsabilidad parcial en este caso porque violó los derechos de acceso a la justicia y protección judicial, los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal y el deber de no discriminación (CIDH, 2009).

La CIDH reconoce que los estereotipos de género "se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial" (CIDH, 2009: 101), razón por la que determinó que el Estado mexicano debía conducir eficazmente el proceso penal con perspectiva de género. Para ello, se ordenó al Estado mexicano continuar "implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en: i) derechos humanos y género; ii) perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y iii) superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres" (CIDH, 2009: 136). Asimismo, la CIDH estableció que los "programas y cursos estarán destinados a policías, fiscales, jueces, militares, funcionarios encargados de la atención y asistencia legal a víctimas del delito y a cualquier funcionario público, tanto a nivel local como federal, que participe directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y reparación" (CIDH, 2009: 135).

En el contexto de la reflexión sobre el peso o la relevancia de la violencia institucional y la impunidad en el problema de la violencia contra las mujeres, el Grupo de Trabajo de la Primera Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México (2017) documentó un conjunto de acciones que prevalecen en los sistemas de justicia y seguridad (actos que *revictimizan* a las mujeres y a sus familiares que viven alguna violencia de género), las cuales se deben a la negligencia u omisión del personal de servicio público que no cuenta con una perspectiva de género, desconoce la normatividad en la materia o muestra resistencia a actuar conforme lo dictan los protocolos, los lineamientos e instructivos. En consecuencia se "identificó la carencia de competencias para brindar la atención adecuada y el correcto desempeño de sus funciones" (GT-AVGM, 2018: 83). Por su carácter vinculante, el Informe del Grupo de Trabajo se considera el antecedente de diseño de esta acción. Asimismo, en la Resolución de la CONAVIM se plantean diversas medidas relativas a la capacitación, profesionalización y fortalecimiento del personal de la FGJ y la SSC de la Ciudad de México.⁶⁷

⁶⁷ Al respecto, en el *Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México* (GT-AVGM, 2018) se plantean diversas recomendaciones, las cuales corresponden a las Conclusiones C1.1, C1.2, C1.3, C 10 Indicador IV y Conclusión C11 Indicador II. En tanto que en la *Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra*

Es importante mencionar que entre los antecedentes de implementación de esta acción se encuentran las actividades derivadas del *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia Contra las Mujeres*, anunciado el 28 de agosto de 2019. El eje 3 de este Plan corresponde a la "seguridad y justicia", cuyo objetivo es lograr el "acceso expedito y efectivo a la justicia con perspectiva de género" (Gobierno CDMX, 2019a). Una de las acciones que componen este eje es la "formación integral a policías y ministerios públicos" (Gobierno CDMX, 2019a). La SEMUJERES informó que, como parte de este Plan, "se diseñaron e impartieron cursos especializados en el tema de Acceso a la Justicia con Perspectiva de Género y Planeación Estratégica con Perspectiva de Género", dirigidos a policías como primeros respondientes, abogadas para las mujeres, ministerios públicos, peritos, jueces y personal de fiscalías desconcentradas (SEMUJERES, 2019: 10).

De acuerdo con el portal http://mujeresseguras.cdmx.gob.mx, las instituciones responsables de esta acción son SEMUJERES, SSC y FGJ. La SEMUJERES tiene el mandato legal de diseñar lineamientos, mecanismos, instrumentos e indicadores para el seguimiento y vigilancia de la LAMVLV, así como para la capacitación y especialización de las y los servidores públicos del Gobierno de la Ciudad de México en perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres; por otro lado, a las dependencias, órganos, entidades y alcaldías les corresponde capacitar y especializar a su personal en materia de derechos humanos de las mujeres con apego a los lineamientos establecidos por SEMUJERES. Por tanto, para esta evaluación de diseño se retoman los documentos elaborados por la SEMUJERES para estos fines, además de los proporcionados por la SSC y la FGJ, dos instancias del Gobierno de la Ciudad de México que cuentan con cuerpos policiales.

La Secretaría de Mujeres en la formación integral de los cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos

La Secretaría de Mujeres señala que, a partir de la primera solicitud de AVGM (27 de junio de 2017), se impulsó la revisión de "la capacidad institucional y eficacia del Gobierno para atender" la violencia contra las mujeres y niñas de la Ciudad de México, en la cual se incluyó el análisis del "estado de la capacitación a las personas servidoras públicas" (SEMUJERES- DX Estrategia, p. 4). Derivado de este proceso, la SEMUJERES elaboró el *Diagnóstico de Necesidades de Capacitación para el personal encargado de la prevención, atención e investigación de hechos de violencia contra las mujeres* (DNC). En él se advierte que tanto la PGR (ahora FGJ) como la SSP (ahora SSC) no cuentan con un programa de capacitación y profesionalización específico en materia de derechos humanos y perspectiva de género diseñado, implementado, evaluado y actualizado, que sea obligatorio para el personal sustantivo. Asimismo, se

las Mujeres para la Ciudad de México (CONAVIM, 2019) se plantean dos medidas específicas para la FGJ (M10 y ME13).

⁶⁸ De acuerdo con el Artículo 15 (Fracción I) y el Artículo 16 (Fracción I) de la LAMVLV.

plantea que en estas instituciones no existe un mecanismo de seguimiento del proceso que permita conocer el impacto que han tenido las acciones de capacitación y profesionalización en el desempeño del personal.

La SEMUJERES retoma algunas de las problemáticas planteadas en el *Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México*, como la "falta de incorporación de la perspectiva de género en el ejercicio de las funciones de las y los servidores públicos que intervienen en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres" (SEMUJERES-DNC, p. 9). Junto a los problemas señalados por la CIDH en materia de acceso a la justicia es posible considerar que la falta de competencias en la actuación, con perspectiva de género y derechos humanos, por parte de los cuerpos policiales que atienden a mujeres víctimas de violencia de género, es el problema central atendido en esta acción.

Junto al DNC que la SEMUJERES entregó a Evalúa, hizo llegar también el documento correspondiente a los *Lineamientos para el Diseño de Capacitaciones Especializadas con Perspectiva de Género y Derechos Humanos* (en adelante Lineamientos). Este DNC abarcó al personal encargado de la prevención, atención e investigación de hechos de violencia contra las mujeres que forma parte de la Red de Información de Violencia contra las Mujeres (RIVCM),⁶⁹ y planteó, como objetivo general, la identificación de las necesidades de capacitación "en materia de conocimientos generales y específicos, aptitudes y actitudes orientadas a la actuación con debida diligencia y la efectiva tutela del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia" (SEMUJERES-DNC, p. 5). Los resultados del diagnóstico muestran que la mayoría de las y los servidores públicos no cuenta con los conocimientos necesarios respecto de los tipos y las modalidades de violencia, el Modelo Único de Atención para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la aplicación de la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.⁷⁰ Asimismo, el diagnóstico permite identificar la persistencia de prácticas institucionales que contravienen la normatividad aplicable, como dudar del testimonio de las mujeres víctimas de violencia, entrevistar a la víctima y al agresor en el mismo espacio, pedir a la víctima que regrese cuando esté menos nerviosa, o manifestar estereotipos de género y prejuicios en las valoraciones personales (SEMUJERES-DNC).

En cuanto a las estrategias metodológicas utilizadas para la elaboración del DNC, se señala que éstas consistieron en la aplicación de un cuestionario en línea y la realización de grupos focales y entrevistas

⁶⁹ La SEMUJERES menciona que la RIVCM está integrada por las 16 delegaciones políticas y las siguientes dependencias: Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia e INMUJERES CDMX. Sin embargo, en el DNC no se incluyó personal que labora en las 16 alcaldías.

⁷⁰ Este Modelo fue elaborado por INMUJERES CDMX y publicado en la GO-CDMX el 25 de noviembre de 2015.



semiestructuradas dirigidas al personal que labora en los 8 entes que integran la RIVCM. En este sentido cabe mencionar que se observa una escasa participación de personas servidoras públicas en los grupos focales y en las entrevistas (SEMUJERES-DNC), mientras que la participación de algunas instancias en el cuestionario fue igualmente muy reducida. El levantamiento del cuestionario consistió en una invitación expresa a los entes involucrados, de manera que el número y las características de los participantes estuvieron en función de la respuesta que estas instancias dieron a dicha convocatoria. Dado que no todas las dependencias que forman parte de la RIVCM atendieron a la solicitud, es posible afirmar que existe un sesgo en la información recabada asociado con la auto selección en la respuesta. Es importante señalar que el DNC no contiene la fecha de su elaboración. No obstante, de acuerdo con las denominaciones empleadas a lo largo del documento para referirse a las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México, se infiere que este diagnóstico fue elaborado en la administración 2012-2018, por lo que no está actualizado.

A partir de los resultados obtenidos en el DNC fueron elaborados los *Lineamientos para el Diseño de Capacitaciones Especializadas con Perspectiva de Género y Derechos Humanos* que rigen el diseño de los programas de capacitación, formación y especialización impartidos al personal que labora en las instancias que conforman la RIVCM (SEMUJERES-DNC). En estos Lineamientos se establece que para la elaboración de los programas de capacitación, las instituciones deben realizar lo siguiente: a) analizar y definir el marco legal, normativo y programático aplicable a cada institución en el ámbito de sus competencias; b) considerar el estado que guarda la capacitación y las quejas presentadas por organismos de derechos humanos; c) analizar la capacidad institucional, en particular los recursos humanos, materiales y financieros disponibles para impartir la capacitación; d) identificar a la población objetivo —con denominación del puesto y cargo, funciones, ámbito de competencia materia y régimen de contratación— y e) adecuar el diagnóstico de necesidades de capacitación al ámbito institucional (SEMUJERES-DNC).

En la segunda parte de estos Lineamientos se plantea la estructura mínima que deberá tener el Programa de Capacitación en materia del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Perspectiva de Género; a saber: principios rectores, objetivos, modalidades de capacitación, contenido temático (capacitación básica y especializada), programación y revisión periódica del proceso de capacitación (SEMUJERES-DNC). Al respecto, es importante destacar que en estos Lineamientos se establecen dos

⁷¹ En los grupos focales participaron 14 personas de 6 instituciones, y en las entrevistas semiestructuradas 7 personas de 3 instituciones. La SSP no estuvo incluida en los grupos focales ni en las entrevistas. Además, sólo 4 personas de esta secretaría participaron en el cuestionario en línea, 8 personas del DIF y 9 de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (DNC: 27).

tipos de capacitación: básica y especializada. La primera está dirigida a todas las instancias que conforman la RIVCM, mientras que la especializada está dirigida "a servidoras públicas y servidores públicos que se encuentren en el ámbito operativo y que intervienen en la detección, protección, atención integral e investigación de la violencia contra las mujeres" (SEMUJERES-DNC, p. 80). Por consiguiente, entre las instancias que proporcionan capacitación especializada se encuentran la FGJ y la SSC.⁷²

A pesar de que la SEMUJERES cuenta con un *Programa Institucional de Capacitación (2019-2024)*, y que anualmente emite una oferta de cursos y talleres en el marco de este programa, Evalúa no recibió un documento de planeación específico para la formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos. No obstante, entre los documentos recibidos (a propósito de la solicitud de información realizada) está la "Estrategia de Formación Integral a cuerpos policiales en materia de género y prevención y atención de la violencia contra las mujeres" (en adelante, Estrategia), que contiene de manera muy sintética el objetivo, los niveles de formación, los contenidos de las capacitaciones y la metodología del proceso de formación y evaluación sobre las actividades específicas de esta acción. Aunque en los documentos de la SEMUJERES no se especifica la población objetivo de la Estrategia, es posible inferir que está diseñada sólo para personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Ciudadana (policía bancaria e industrial, policía auxiliar, dirección general de asuntos internos) y no considera a los agentes, policías de investigación y peritos de la FGJ —quienes también son servidores públicos involucrados en la atención a mujeres víctimas de violencia de género—.

El objetivo de esta Estrategia es "fortalecer la capacidad de respuesta y acciones de los cuerpos policiales de la Ciudad de México, para que su intervención, frente a la ciudadanía, sea desde el marco del respeto de los derechos humanos con perspectiva de género y con ello se contribuya a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia" (SEMUJERES-Estrategia AE8: 3). Asimismo, plantea que la formación integral de cuerpos policiales está conformada por tres niveles: 1) sensibilización, 2) capacitación y 3) formación;⁷³ y establece cinco grandes actividades de capacitación para policías de la SSC. Como puede observarse en el CUADRO A8.1, las actividades planteadas en la Estrategia dejan fuera al personal de la FGJ. Incluso sólo se consideran algunas corporaciones policiales de la propia SSC en los diferentes niveles. Por ejemplo, la policía auxiliar no participa en ninguna actividad de capacitación y formación, sólo en una de sensibilización.

⁷² Además de estas dependencias, también les corresponde realizar capacitación especializada a la Secretaría de Salud, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y al INMUJERES.

⁷³ Aunque cabe señalar que en el archivo "DX-Diseño estrategia" (también referido a la Estrategia para atender la acción 8) son definidos cinco niveles. Además de los señalados, se agrega el de promoción y difusión, y el de especialización (Diseño: 6).

Es importante destacar que en la *Estrategia de Formación Integral a cuerpos policiales en materia de género y prevención y atención de la violencia contra las mujeres* se identifican varias áreas de oportunidad en su diseño. En primer lugar, no se cuenta con un diagnóstico de necesidades de capacitación elaborado especialmente para los cuerpos policiales.⁷⁴ Además, no se precisa la población objetivo y las actividades de capacitación dirigidas a algunos cuerpos policiales de la SSC. No se incluye la capacitación especializada, ni se presenta un análisis de las capacidades institucionales de las instancias responsables de esta acción recursos materiales, presupuestales y humanos). Y tampoco se plantea la programación de las actividades a implementar para el cumplimiento de sus objetivos.

CUADRO A8.1 ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN PLANTEADAS POR SEMUJERES EN LA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN INTEGRAL A CUERPOS POLICIALES EN MATERIA DE GÉNERO Y PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Actividad de capacitación	Dirigida a
1. Sensibilización en materia de género, derechos humanos de las mujeres y vida libre de violencia.	Policía bancaria e industrial y policía auxiliar.
2. Sensibilizar en género y vida libre de violencia para las mujeres.	Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana
3. Capacitación al Comité de Ética de la Policía Bancaria e Industrial.	Policía bancaria e industrial.
4. Formación de replicadoras(es) en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.	Policía bancaria e industrial.
5. Formar a las policías de la Unidad Especializada de Género.	Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *AE 8. Estrategia de Formación Integral a cuerpos policiales en materia de género y prevención y atención de la violencia contra las mujeres* (SEMUJERES, 2020).

Finalmente, cabe destacar que ninguno de los documentos entregados por la SEMUJERES contiene un programa de capacitación para los cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos que cumpla con los elementos establecidos en los *Lineamientos para el Diseño de Capacitaciones Especializadas con Perspectiva de Género y Derechos Humanos*, que como se mencionó anteriormente

CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS

⁷⁴ La SEMUJERES entregó a Evalúa el documento *Diagnóstico de necesidades de capacitación a cuerpos policiales en materia de género y derechos humanos*, en el cual se indica que a partir de la implementación de un curso, se detectaron algunas necesidades de capacitación expresadas por las personas participantes en el mismo (policía auxiliar, policía bancaria e industrial y policía preventiva). Sin embargo, se considera que este documento no cumple satisfactoriamente con los requerimientos de un diagnóstico de necesidades de capacitación, ya que no se identifica el tipo y el nivel de capacitación requerido por cada uno de los cuerpos policiales, y tampoco se precisan las necesidades de capacitación de acuerdo con las funciones que desempeñadas por cada cargo o puesto.

son de carácter obligatorio para las dependencias, órganos y entidades del Gobierno de la Ciudad de México. Un ejemplo de ello es que en la Estrategia no se incluye la capacitación especializada, ni se recuperan los módulos temáticos que en los Lineamientos se proponen para la SSC, como son: "Análisis y procesamiento del lugar de intervención" y "Órdenes de protección" (SEMUJERES-DNC: 92).

La formación integral de los cuerpos policiales de la Secretaría de Seguridad Ciudadana

Entre las atribuciones de la SSC está realizar "acciones (...) dirigidas a salvaguardar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas frente a riesgos y amenazas; la prevención y contención de las violencias (...), para preservar y fortalecer el estado de Derecho, las libertades, la paz y el orden públicos". ⁷⁵ Por la naturaleza de sus funciones y su participación directa en la atención de mujeres víctimas de violencia de género, los cuerpos policiales adscritos a esta secretaría forman parte de la población objetivo de esta acción. Ante las omisiones, negligencias y carencia de competencias en el correcto desempeño de las funciones policiales (mencionadas en la primera parte de este texto a propósito de las conclusiones a las que llegó el grupo de trabajo de la primera solicitud de alerta federal), funcionarias de la SSC informaron a Evalúa (en reunión celebrada el 4 de diciembre de 2020) que están elaborando un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación de esta dependencia. Para ello están construyendo una base de datos de todo el personal que labora en los distintos cuerpos policiales (aproximadamente 83,000 policías) que les permita conocer los cursos que han tomado y las necesidades de capacitación.

Como se ha mencionado anteriormente, dentro del *Plan de Acciones Inmediatas* que antecede a la DAVM-2019 se desarrollaron actividades de capacitación a cuerpos policiales. La SSC informó que varias áreas de esta dependencia han participado en el diseño y ejecución de esta formación. Una de ellas es la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), adscrita a la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, que cuenta con atribuciones para diseñar e instrumentar programas de capacitación "que aseguren que el personal de la Secretaría tenga conocimiento y respeto de la legislación en materia de Derechos Humanos" (SSC-Informe: 3). Esta Dirección diseña e imparte capacitación externa e interna. La externa se refiere a capacitación en perspectiva de género y derechos humanos dirigida al personal operativo de atención especializada (Unidad Especializada de Género [UEG] y grupo docente de Universidad de la Policía [UNIPOL]) y de atención a la ciudadanía. Su objetivo es "formar al personal operativo en ambas materias" (SSC-Informe: 3), y es impartida por instituciones u organiza-

⁷⁵ Artículo 3, fracción I de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la GO-CDMX, 23 de diciembre de 2019. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DE_LA_SSC_CDMX.pdf (consultado el 4 de febrero de 2021).



ciones externas a la propia SSC. La capacitación interna consiste en talleres dirigidos a elementos operativos de la policía preventiva, policía auxiliar y policía bancaria e industrial, y es impartida por personal operativo certificado de la propia DGDH (SSC-Capacitación).⁷⁶

Otra área de la SSC que participa en las capacitaciones es la Dirección General de Carrera Policial (DGCP) —que forma parte de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional— cuya atribución es diseñar, ejecutar y evaluar el "Programa para la Detección de Necesidades en materia de capacitación de la Policía de Proximidad, además de colaborar en la elaboración de los programas de capacitación que se implementen en la UNIPOL, con el propósito de generar un sistema de formación policial integral con perspectiva de género y derechos humanos" (SSC-Informe: 4). Cabe mencionar que la Policía de Proximidad está compuesta por las agrupaciones de la policía auxiliar, control de tránsito, bancaria e industrial, cívica, turística, brigada de vigilancia animal y cuerpos especiales (SSC-Curso). La UNIPOL es un órgano desconcentrado adscrito a la SSC y uno de los entes fundamentales para la formación de especialistas y profesionales en materia de seguridad ciudadana. Entre sus atribuciones se encuentran: formar y preparar a los elementos que aspiren a ingresar a la Policía de la Ciudad de México; actualizar y perfeccionar los conocimientos, destrezas y habilidades de los elementos en activo, y realizar estudios para detectar las necesidades de capacitación de la policía de la capital (UPCDMX, 2019: 5). Asimismo, formula los planes y programas de estudio y demás documentos académicos necesarios para la formación policial.

En el marco de la DAVM-2019, y con el propósito de responder a la "demanda social de contar con profesionales que salvaguarden la integridad y los derechos de las personas" (SSC-Informe: 3), la UNIPOL diseñó el "Curso Básico de Formación Policial 2020" con el objetivo de "formar a los futuros policías, mediante la adquisición de conocimientos, técnicas, tácticas y habilidades que les permitan responder de manera eficiente en su actuación" (SSC-Curso: 5). El programa de este curso tiene una duración total de 1,200 horas, de las cuales 20 se dedican a abordar la perspectiva de género y 40 la de derechos humanos. Para el caso de las personas servidoras públicas en activo, se imparte el curso "Reforzamiento policial para sectores prioritarios", que incluye contenidos sobre perspectiva de género. Asimismo, se imparte capacitación continua sobre el "Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género" (SSC-Informe: 4).

Por otro lado, la UNIPOL diseñó el "Diplomado Actuación Policial y Atención a Víctimas con Perspectiva de Género" con el objetivo de "proporcionar conocimientos teórico-prácticos para que las mujeres policías que integren el Cuerpo Especial para la Atención a Víctimas de Violencia de Género comprendan

⁷⁶ Entre los temas incluidos en estos talleres es posible mencionar: "Derechos Humanos y uso de la fuerza en la actuación policial", "Género y diversidad sexual, aplicación en la actuación policial", "Derechos humanos de los grupos de atención prioritaria", "Acoso, hostigamiento sexual y laboral" y "Protocolos de actuación policial de la SSC CDMX con enfoque de derechos humanos" (SSC-Informe: 3).



integralmente el fenómeno de la violencia de género e implementen en su actuar policial la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos para brindar atención a víctimas de violencia de género" (SSS-Diplomado: 3). Este Diplomado tiene una duración de 180 horas y una meta de capacitar a 150 mujeres policías (SSC-Diplomado).

Como puede apreciarse, la capacitación a cuerpos policiales dentro de la SSC está a cargo de distintas unidades de su estructura orgánica, que diseñan e imparten capacitación de acuerdo con el perfil profesional al que ésta se dirige. Por un lado están las actividades de formación para el personal operativo de la policía de proximidad, y por el otro la instrucción que reciben los integrantes de las unidades especializadas en atención a mujeres víctimas de violencia de género. Esta heterogeneidad se refleja en el tipo de capacitaciones brindadas por esta misma secretaría. Por ejemplo, la DGDH está enfocada en que cualquier mando de la SSC tenga conocimientos en materia de legislación de derechos humanos, mientras que la DGCP se encarga de incluir la perspectiva de género y derechos humanos en la formación de policías de proximidad. La propia SSC informó que, a nivel de la secretaría, "se ha identificado que los contenidos de las capacitaciones en materia de género y derechos humanos son genéricos y no vinculan el enfoque con la función policial, lo cual ha generado que, a pesar de que se ha dado un número importante de capacitaciones, están no tengan ningún efecto en la práctica" (SSC-Ficha: 6).

A este respecto, la DGCP elaboró el *Nuevo Modelo de Formación Policial*, un documento donde se presenta un diagnóstico general sobre la capacitación para policías con perspectiva de género y derechos humanos. Entre los elementos mencionados destacan: "1) no existe control de calidad en la impartición de las materias, ni seguimiento a las necesidades de capacitación de las y los integrantes, de acuerdo a su carrera policial, perfil y funciones; 2) no existe un registro único de personal capacitado, la información se encuentra dispersa entre las áreas; no existen reglas ni procesos estandarizados para solicitar y/o impartir capacitaciones" (SSC-Modelo: 3). Derivado de este diagnóstico, se plantean seis proyectos específicos para atender cada problema detectado, junto con su objetivo (CUADRO A8.2).⁷⁷

Estos proyectos específicos abarcan los elementos esenciales de la capacitación: 1) la detección de las necesidades de formación a partir de criterios precisos (proyecto d); 2) el proceso de solicitud, registro e impartición por cada área (proyecto e); 3) el contenido del plan o planes de estudio, que incluya de forma integral la perspectiva de género y de derechos humanos en lugar de impartir estos temas como una materia más (proyecto a); 4) la estandarización del modo de impartir los contenidos mediante ma-

⁷⁷ En el documento entregado a Evalúa se desglosan también los componentes (entregables) y las actividades sustantivas de cada proyecto. Para fines de esta evaluación se retoma la lógica de relación entre el problema, el proyecto y su objetivo.

nuales y materiales para los instructores (proyecto b); 5) la idoneidad del perfil profesional de los instructores con base en competencias (proyecto c), así como el seguimiento y evaluación de la suficiencia de la formación impartida (proyecto f). Cada proyecto y su objetivo guardan una relación lógica. Sin embargo, la definición de la población objetivo es un área de oportunidad, ya que es un componente fundamental en la fase de diseño; la definición correcta de esta población permite focalizar los esfuerzos para atender las necesidades de un grupo de personas durante la intervención. Aunque el proyecto "Capacitación basada en evidencia" emana del desconocimiento sobre quién necesita qué capacitación, su objetivo es "identificar cuáles son las necesidades de capacitación del personal operativo", lo cual es incongruente si lo que se pretende es identificar los requerimientos de formación de todas las personas que laboran en la secretaría. En todo caso, el problema de la capacitación tendría que plantearse específicamente para "el personal operativo".

CUADRO A8.2 Proyectos específicos del *Nuevo Modelo de Formación Policial*, los problemas que atiende y sus objetivos

Proyecto	Problema por atender	Objetivo
a. Modificación del Plan de Estudios.	El esquema de profesionalización (que incluye formación inicial, actualización, especialidad técnica, especialidad profesional y de formación de mandos) no cuenta con un enfoque de perspectiva de género y derechos humanos integral.	Proporcionar enfoque de pers- pectiva de género y derechos humanos integral.
b. Elaboración de ma- nuales y materiales por asignatura.	Cada persona instructora imparte de diferente forma las materias, lo que genera poca homogeneidad de la formación que se brinda.	Impulsar la elaboración de ma- nuales y materiales por asigna- tura.
c. Profesionalización de instructores.	No existe un proceso de selección, certificación, capacitación, actualización y evaluación del personal docente.	Establecer lineamientos para el proceso de selección de instructores; impulsar la elaboración de la competencia de docencia policial con perspectiva de género y derechos humanos, y evaluar al personal docente.
d. Capacitación basada en evidencia.	La identificación de necesidades de capacita- ción anual no cuenta con una metodología; las capacitaciones se llevan a cabo sin tomar en cuenta quién necesita qué capacitación.	Identificar cuáles son las necesidades de capacitación del personal operativo de la secretaría.
e. Mecanismo para la solicitud, registro e	Capacitaciones sin registro; personal sin cer-	Elaborar los lineamientos para la detección de necesidades de

impartición de capacitaciones para las áreas.	tificación de que realizó determinadas capa- citaciones.	capacitación basada en eviden- cia.
f. Supervisión y eva-	No existe control sobre la calidad	Elaborar una herramienta de su-
luación de capacita-	de las clases que se imparten, y si éstas en	pervisión y evaluación de las
ciones.	efecto son impartidas.	clases.

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del Nuevo Modelo de Información Policial (SSC).

Por consiguiente, dado que esta acción se refiere a la formación integral de cuerpos policiales, es importante que la SSC defina con mayor precisión la población objetivo entre el conjunto de los grupos policiales de su corporación, para que el diseño e impartición de sus capacitaciones respondan a las necesidades de cada agrupación, de acuerdo con su participación en la atención a mujeres víctimas de violencia de género. Es pertinente y deseable que los trabajos realizados en el contexto de la emergencia de la alerta sean tenidos en cuenta para la elaboración del *Programa de Capacitación en materia del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Perspectiva de Género* de la SSC. A su vez, este programa deberá cumplir con lo establecido en los *Lineamientos para el Diseño de Capacitaciones Especializadas con Perspectiva de Género y Derechos Humanos*, emitidos por la SEMUJERES. En la información recibida de la SSC no se encontró evidencia de que se cuente con dicho programa, y dado que se reportó un diagnóstico interno sobre los problemas relacionados con las capacitaciones, se infiere que una vez que éste sea finalizado dará inicio la elaboración del Programa de Capacitación, al cual se apeguen las estrategias y procesos de esta acción de la DAVM-2019.

Cabe resaltar que en reunión con las funcionarias de la SSC éstas mencionaron la previsión de elaborar el plan de capacitación 2021 con un nuevo enfoque de profesionalización (actualización del plan de estudios, diseño y generación de manuales por asignatura), acorde a las funciones y necesidades específicas del personal. La primera etapa de este programa estará enfocada a la policía preventiva, ya que los integrantes de esta esta policía corporación desempeñan un papel fundamental en la prevención y atención de la violencia de género porque actúan como primeros respondientes.

En los documentos recibidos se constató que, derivado de su diagnóstico interno, la SSC persigue la finalidad de "transversalizar la perspectiva de género y de derechos humanos en todos los procesos de formación, capacitación y sensibilización que se implementen en la Secretaría" (SSC-Informe: 4). Para lograrlo proponen: 1) actualizar los contenidos de formación básica para que todas las materias incluyan una perspectiva integral de género y derechos humanos; 2) capacitar a las personas instructoras que imparten el curso; 3) generar currícula y materiales didácticos con contenidos especializados en materia de género y derechos humanos en la función policial, tanto para la formación básica como para los cursos de actualización; 4) capacitar a la totalidad de las y los mandos altos en la función policial en

esta materia; 5) capacitar al total de las personas para que ejerzan la función policial con perspectiva de género y derechos humanos (SSC-Informe). Para cada acción, la SSC ha definido metas, indicadores y líneas base a partir de los cuales dará seguimiento a su cumplimiento. Esta información puede considerarse un indicio de la planeación de esta acción, pero no está planteada en esos términos, por lo que es pertinente que el diseño de esta acción cuente con un documento que contenga el desglose de las estrategias a seguir.

En cuanto a la cooperación interinstitucional, la DGCP trabaja en conjunto con la SEMUJERES para la revisión y actualización de los contenidos de las capacitaciones. Dentro de la SSC, la DGDH, la DGCP y la UNIPOL mantienen vínculos de colaboración para el diagnóstico de las necesidades de capacitación de cada grupo policial. De mantenerse esta reciprocidad, se propiciará que los responsables de las capacitación cuenten con las herramientas adecuadas y suficientes para la formación policial, al tiempo que ayudará a evaluar que la capacitación brindada se lleve a la práctica en el quehacer cotidiano de la policía adscrita a esta secretaría.

La formación integral de los cuerpos policiales de la Fiscalía General de Justicia

La Fiscalía General de Justicia es una de las dos entidades con cuerpos policiales del Gobierno de la Ciudad de México. En su Ley Orgánica (en adelante, LOFGJ) se establecen sus facultades, fundamentales para cumplir con la debida diligencia. El Ministerio Público (MP) está obligado a actuar "considerando la perspectiva de género y, la igualdad sustantiva" (Artículo 37), atendiendo por lo menos los siguientes ámbitos: 1) dictar medidas de protección de emergencia y preventivas ante una denuncia o querella que implique riesgo para la mujer; 2) prevenir y evitar la revictimización; 3) allegarse de los dictámenes para el acceso a la reparación del daño; y 4) evitar en todo momento los prejuicios y estereotipos de género o de sumisión, así como los roles tradicionales.

No obstante, la práctica está muy alejada de lo señalado en la Ley. Los organismos de derechos humanos y el grupo de trabajo conformado para dar seguimiento a la solicitud de AVGM-2017 para la Ciudad de México han documentado la falta de competencias profesionales —principalmente la falta de capacitación y sensibilización del personal— así como la existencia de prejuicios en los servidores públicos de procuración e impartición de justicia. Las medidas adoptadas por la FGJ en el marco de esta acción de la DAVM-2019 no se basan en un diagnóstico realizado por la propia Fiscalía, sino en el diagnóstico del grupo de trabajo que dio seguimiento a la primera solicitud de alerta a nivel federal. Sin embargo, el diseño y la planeación deben ser consistentes con los Lineamientos de SEMUJERES que, a su vez, están basados en el diagnóstico llevado a cabo por esta secretaría.

El *Plan de Política Criminal 2020* es el documento de planeación de la FGJ, de acuerdo con la LOFGJ. En él se recupera el reto de "mejorar el servicio que se brinda a las víctimas del delito", así como "fortalecer el desarrollo de capacidades de investigación y la judicialización de delitos complejos y de alto impacto



social" (FGJ-Plan: 29). Para ello se plantea capacitar al personal ministerial, policial y pericial a fin de "erradicar las desigualdades y la discriminación de género" (FGJ-Plan: 30). En las acciones programadas para 2020 en materia de procuración de justicia con perspectiva de género se mencionan dos relacionadas con la formación integral de cuerpos policiales. La primera corresponde a la capacitación del personal ministerial de la Fiscalía de procesos en Juzgados Familiares; la segunda, a capacitar sobre la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes (FGJ-Plan).

Además, la FGJ plantea que "se impulsarán programas de formación, capacitación, sensibilización y certificación en materia de derechos humanos y perspectiva de género" con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y órganos protectores de derechos humanos" (FGJ-Plan: 55). Por otra parte, la Fiscalía también identifica la necesidad de diseñar los perfiles por función y puesto del personal sustantivo y elaborar un diagnóstico para identificar sus necesidades de formación (FGJ-Plan); elementos que son indispensables para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las acciones de capacitación y profesionalización de las personas del servicio público.

Asimismo, el *Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México* está conformado por seis elementos, entre los cuales destaca la "profesionalización de la gestión institucional" y la "protección a víctimas y testigos". En el primero se plantea revisar —para su mejora continua— los procesos, la estructura orgánica, los protocolos, la capacitación por competencias, el Servicio Profesional de Carrera, la evaluación de desempeño y las tecnologías de formación (FGJ-Modelo).⁷⁸ En el segundo se propone brindar atención adecuada a víctimas, con perspectiva de género, lo que consiste en no discriminar en la denuncia; aplicar medidas de protección efectivas y focalizadas; acumular expedientes para fortalecer la investigación; y tratar con dignidad y respeto a los derechos humanos en inspecciones y dictámenes periciales (FGJ-Modelo).

La FGJ considera que la capacitación de cuerpos policiales en materia de género es un factor clave para el éxito del modelo de la nueva Fiscalía. Por consiguiente, señala la importancia de focalizar los programas de capacitación de acuerdo con las competencias específicas que se quieran desarrollar en cada equipo especializado y la necesidad de que estos programas se estructuren "por delito en el caso de policías de investigación y peritos criminalistas, mientras que en el caso del resto de peritos los programas deberán integrarse por especialidad forense" (FGJ-Modelo: 28). Junto a los dos documentos de planeación previamente mencionados (*Plan de Política Criminal 2020* y el *Modelo 2020 de la Fiscalía Ge*-

⁷⁸ Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*, 30 de septiembre de 2019. Disponible en https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/com-justicia/Modelo-FGJ_cdmx.pdf (consultado el 11 de octubre de 2020).

neral de Justicia de la Ciudad de México), la FGJ compartió un informe de seguimiento de las cuatro acciones de la DAVM-2019 en las que participa. En él se menciona que el objetivo de esta acción es "establecer un programa permanente de capacitación para el ingreso, permanencia y actualización de la policía en materia de perspectiva de género"; y como meta: "impartición de cursos de capacitación especializados dirigidos a todos los elementos de la policía de investigación, previa elaboración de un programa académico elaborado por especialistas en la materia" (FGJ-Informe: 30). ⁷⁹ La meta es inconsistente con lo mencionado en la planeación anterior, pues sólo considera la capacitación de la policía de investigación, dejando fuera a agentes ministeriales y periciales. Por tanto, el informe que contiene el registro de las medidas implementadas es incongruente con lo planteado en el *Plan de Política Criminal 2020* y en el *Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*.

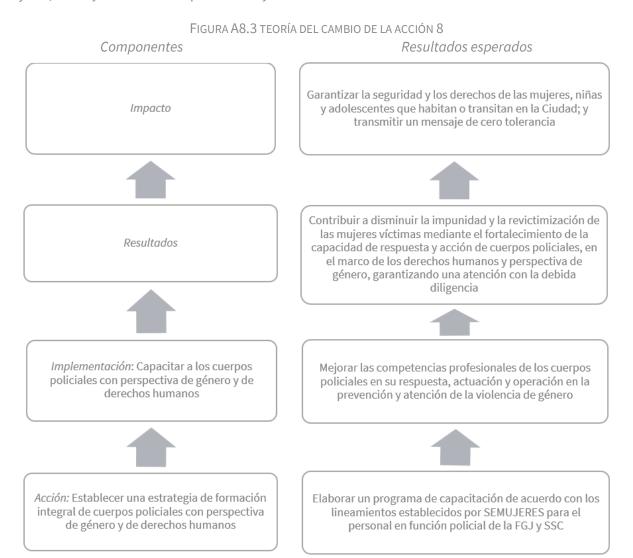
Finalmente, con respecto a su concordancia con los Lineamientos establecidos por SEMUJERES, es importante señalar que no se recibió de parte de la FGJ ningún programa de capacitación institucional que permita conocer sus objetivos, su población objetivo, el cronograma de actividades, las metas y los mecanismos de seguimiento. Sin embargo, la discordancia entre los documentos programáticos (*Plan de Política Criminal 2020 y Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*) y los avances reportados en el informe de seguimiento genera dudas acerca de si las actividades realizadas en el marco de la DAVM-2019 serán recuperadas en el programa que debe elaborar la Fiscalía, pues así como hay inconsistencia en el universo de cuerpos policiales a capacitar, también hay incertidumbre sobre los temas que serán incluidos en las capacitaciones.

Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

La LAMVLV (en su Artículo 16) establece que la SEMUJERES es la dependencia encargada de diseñar los lineamientos, mecanismos, instrumentos e indicadores para su seguimiento y vigilancia, así como para la capacitación y especialización de las y los servidores públicos de la Ciudad de México en perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres. Esta acción de la DAVM-2019 —referida a capacitación de cuerpos policiales— involucra a la SSC y la FGJ por la naturaleza de sus atribuciones, y por lo tanto es indispensable la coordinación interinstitucional a fin de diseñar una estrategia integral que brinde formación especializada a su personal. Por lo tanto, es posible afirmar que, aunque se trate de programas de capacitación distintos, todos forman parte de una misma lógica de cambio, pues deben actuar en conjunto para contribuir a alcanzar los objetivos de la DAVM-2019 (FIGURA A8.3). De manera específica, en la Estrategia de Formación Integral a Cuerpos Policiales en Materia de Género y Prevención y Atención de la Violencia Contra las Mujeres de la SEMUJERES se establece el objetivo último de "garantizar el

⁷⁹ Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Informe de seguimiento de las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia en la Declaratoria de Alerta de violencia de género contra las mujeres y niñas de la Ciudad de México, decretada el 25 de noviembre del 2019* (elaborado el 8 de abril de 2020).

derecho de las mujeres a una vida libre de violencia", lo que concuerda con "garantizar la seguridad de mujeres, niñas y adolescentes que habitan y transitan en la Ciudad" de la DAVM-2019.



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de AE8, Estrategia de formación integral a cuerpos policiales en materia de género y prevención y atención de la violencia contra las mujeres (SEMUJERES); Informe de seguimiento de las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia en la Declaratoria de Alerta de violencia de género contra las mujeres y niñas de la Ciudad de México (FGJ); Plan de Política Criminal 2020 (FGJ); Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza de la Ciudad de México, AVGM/05/2019, Conclusiones, Propuestas e Indicadores (SSC).

El informe de la FGJ permite indagar respecto de la implementación de esta acción y sus resultados esperados, pues se detalla que la capacitación de cuerpos policiales con perspectiva de género y derechos humanos permitirá mejorar las competencias profesionales. De esta manera, se conseguirá el propósito de "fortalecer la capacidad de respuesta y acción de los cuerpos policiales" (SEMUJERES-Estrategia: 3), garantizando una atención con la debida diligencia (FGJ-Plan). Asimismo, la CIDH menciona que entre las contribuciones de esta acción está disminuir la impunidad y la revictimización de las mujeres víctimas de violencia de género. Por lo tanto, el hecho de sancionar los actos de violencia cometidos contra las mujeres y hacer efectiva la reparación del daño, tendrían un impacto directo en el cumplimiento del objetivo específico de la DAVM-2019 que se refiere a transmitir un mensaje de cero tolerancia.

A modo de conclusión

La prevención y atención de la violencia contra las mujeres son esenciales para garantizar el acceso a la justicia. Ello requiere asegurar que las y los servidores públicos que ejercen funciones policiales cuenten con las competencias profesionales para su efectivo desempeño. Bajo esta premisa, la SEMUJERES, la SSC y la FGJ han diseñado e impartido capacitaciones en materia de perspectiva de género y derechos humanos, a fin de fortalecer la capacidad de respuesta y acción de los cuerpos policiales de acuerdo con sus competencias, así como contribuir a la disminución de la impunidad y la revictimización de las mujeres que viven violencia de género.

Aunque estas tres dependencias persiguen el mismo objetivo (con las medidas adoptadas en el marco de esta acción), el diseño de los ejes de acción para la formación integral responde a la lógica de sus competencias y atribuciones legales. En el caso de las SEMUJERES, la LAMVLV establece que es la dependencia responsable de diseñar lineamientos, mecanismos, instrumentos e indicadores para la capacitación y especialización de las y los servidores públicos del Gobierno de la Ciudad de México en perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres. Para cumplir con este cometido, elaboró un diagnóstico de las necesidades de capacitación de varias dependencias, del cual emanan los Lineamientos que el resto de los entes públicos deben seguir para el diseño de sus programas de capacitación institucional. Un área de oportunidad es la coordinación interinstitucional entre SEMUJERES, la SSC y la FGJ para la elaboración de un documento de planeación específico sobre la formación integral de cuerpos policiales en el marco de la DAVM-2019, acorde con las funciones particulares de las agrupaciones policiales.

⁸⁰ Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Informe de seguimiento de las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia en la Declaratoria de Alerta de violencia de género contra las mujeres y niñas de la Ciudad de México, decretada el 25 de noviembre del 2019* (elaborado el 8 de abril de 2020).

En el caso de la SSC, existen varias áreas internas que diseñan e imparten capacitaciones a los cuerpos policiales; sin embargo, carecen de un sistema único de solicitud, impartición y seguimiento de estas actividades. Esta dependencia no cuenta con un programa de capacitación institucional, ni con un documento de planeación que desglose las estrategias para esta acción de la declaratoria. Aún están elaborando un diagnóstico de las necesidades de formación de la policía de proximidad y de los profesionales de las áreas de atención especializada a mujeres víctimas de violencia. A pesar de los programas específicos derivados del *Nuevo Modelo de Formación Policial*, es pertinente elaborar un documento de diseño y planeación que permita definir las acciones para transversalizar la perspectiva de género y derechos humanos.

Finalmente, la FGJ sustenta la capacitación de la policía de investigación en su *Plan de Política Criminal* 2020 y el *Modelo 2020 de la Fiscalía*, mismos que contienen las directrices para elaborar el programa detallado en materia de formación integral de los agentes ministeriales, policías de investigación y peritos. No obstante, tampoco cuenta con su programa de capacitación institucional, ni una planeación específica para las actividades de capacitación en el marco de la DAVM-2019. Como parte de sus actividades sustanciales realiza actividades de formación y profesionalización; sin embargo, es deseable que las tareas correspondientes a la formación integral, en perspectiva de género y derechos humanos de sus cuerpos policiales se diseñe de manera particular para que su implementación sea factible.

En una visión de conjunto, en los tres entes públicos se aprecian diversas áreas de oportunidad a fin de disponer de un diseño integral que les permita cumplir con los objetivos trazados, tales como: contar con diagnósticos actualizados de los problemas a nivel institucional, definir con precisión la población objetivo (incluyendo por lo menos la denominación del puesto y del cargo, las funciones, el ámbito de competencia en la materia y el régimen de contratación, como lo disponen los Lineamientos), delimitar los ejes de acción y acotar los plazos para su cumplimiento. En la medida en que establezcan estos elementos y se defina una ruta de trabajo conjunta, será posible que su implementación sea eficiente y contribuya al cumplimiento de los objetivos de la DAVM-2019.

A9. Conformación de una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia

La auditoría social es uno de los mecanismos que se han ideado para ampliar la participación de la sociedad civil en asuntos públicos. Se trata de fortalecer la vida democrática mediante cuatro elementos sustantivos: participación ciudadana, acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas. Con este mecanismo se busca establecer procesos en los cuales participe la ciudadanía en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental, fortalecer la relación entre las autoridades y la sociedad, y lograr una mayor satis-



facción de las demandas de la ciudadanía (Cóndor y Weiner, 2009). En este sentido, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo recomienda a los países de América Latina impulsar y fortalecer las auditorías ciudadanas en materia de seguridad y justicia públicas, ya que considera que ésta es una estrategia fundamental para "prevenir y solucionar los problemas de corrupción e impunidad" (PNUD, 2013: 154).

El primer antecedente de diseño de esta acción de la DAVM-2019 se encuentra en el Informe del Grupo de Trabajo de la AVGM (21 de marzo de 2018), en el cual se exhortó a la entonces PGR (actual FGJ) a implementar un mecanismo para recibir quejas por parte de las personas usuarias de los servicios que proporciona esta instancia, que permita la "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" (Conclusión 15, GT-AVGM, 2018: 97).81

En cuanto al antecedente de implementación, éste se encuentra en el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres*. Una de las actividades del Eje 3 ("Seguridad y Justicia") de este Plan se refiere a la creación de la "Auditoría social de procesos de seguridad y justicia" (SEMUJE-RES, 2019). En el marco de estas acciones, en la *Glosa del Primer Informe de Gobierno* (14 de octubre de 2019), la SEMUJERES reportó que en la auditoría social de procesos de seguridad y justicia se "tendrá el acompañamiento de organizaciones de mujeres que puedan revisar lo que hace la Policía y la Procuraduría" (p. 25).

De acuerdo con el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx, las instituciones responsables de esta acción son la FGJ y la SEMUJERES. Por ello, Evalúa solicitó a ambos entes información sobre el proceso de planeación, de modo que nos permitiera conocer los siguientes aspectos: principal problema a ser atendido por esta acción, población objetivo, objetivos, estrategias o actividades sustantivas, mecanismos y acciones de coordinación interinstitucional y de colaboración con organizaciones sociales, e instituciones académicas y personas expertas en el tema. Sin embargo, no se recibió información de parte de SEMUJERES, mientras que la FGJ (mediante oficio FGJCDMX/CAF/152/2020-12) respondió que "no le da seguimiento a las actividades relacionadas con dicha acción".

Dada la falta de información proporcionada por estas dependencias, fue necesario ampliar la búsqueda en otros espacios de carácter público y oficial relacionados directamente con esta acción, con el interés

⁸¹ En este mismo sentido, también se plantea la Medida Específica 9 en la *Resolución de la Secretaría de Goberna*ción respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México (CONAVIM, 2019).

de conocer y comprender los referentes utilizados en su diseño. Como resultado del ejercicio observamos que no existe claridad en la planeación de esta acción de la DAVM-2019. Por una parte, en el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx (consultado el 18 de marzo de 2020) se mencionan dos mecanismos de participación social: Observadores Ministeriales Ciudadanos y Consejo Ciudadano (este último previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía). Por otro lado, en el Segundo Informe de Gobierno (Agosto 2018-Julio 2020) se plantea que "se está realizando el diseño de un proceso que permita a diversos actores de la sociedad civil revisar y hacer recomendaciones puntuales a los procesos de procuración de justicia para las mujeres" (p. 242). Además, en la mayoría de las sesiones del GIM no se ha proporcionado información sobre los avances de esta acción, y en las pocas ocasiones que el tema ha sido abordado, la información brindada ha sido contradictoria. ³²

Para ilustrar el carácter contradictorio de los avances presentados ante el GIM, es importante mencionar que en la segunda sesión (19 de diciembre de 2019) se informó que, además de la conformación de los Observadores Ministeriales Ciudadanos y del Consejo Ciudadano de la FGJ como mecanismos de participación social, la "Secretaría de las Mujeres elabora una propuesta de convocatoria para la creación de una Auditoría Social" (tomado de la versión estenográfica). Asimismo, en la octava sesión (29 de julio de 2020) se habló del Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, ⁸³ de modo que se planteó "la conformación de una Auditoría Social de Procesos en materia de Procuración de Justicia tanto con la Secretaría de Seguridad Ciudadana como con la Fiscalía y el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública" (versión estenográfica de la octava sesión). En esta misma reunión, se informó que entre las actividades pendientes a realizar se encuentran: integrar la propuesta metodológica para el funcionamiento de la auditoría social en el marco de la DAVM-2019, sumar a mujeres integrantes de las OSC y de la academia al proceso de conformación de la auditoría e institucionalizar este mecanismo de participación. Por otro lado, en la sesión celebrada al cumplirse un año de la DAVM-2019 (22 de noviembre de 2020), el reporte de esta acción nuevamente hizo referencia únicamente al proceso de conformación de personas observadoras ministeriales ciudadanas.

Considerando la escasa información que se ha reportado sobre esta acción en las sesiones mensuales de seguimiento de la DAVM-2019 y las imprecisiones observadas en los reportes (tanto los correspondientes a las reuniones periódicas del GIM como en la *Glosa del Primer Informe de Gobierno* y el *Segundo*

⁸² Ante la falta de información proporcionada por las instancias responsables de esta acción, revisamos con especial atención los informes del GIM con el propósito de obtener elementos adicionales para su evaluación. Al respecto, cabe destacar que de las 12 sesiones del GIM celebradas durante 2020, únicamente en tres de ellas (segunda, octava y duodécima) se reportó alguna actividad relacionada con la acción 9 de la DAVM-2019.

⁸³ Órgano de consulta, análisis y participación ciudadana que se establece en el Artículo 41 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Informe de Gobierno, agosto de 2019-julio de 2020), así como la falta de información entregada a Evalúa por parte de los entes responsables (FGJ y SEMUJERES), es posible afirmar que aún no se cuenta con un diseño del mecanismo para la conformación [de] una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia que permita establecer con claridad los objetivos, instrumentos y procedimientos a implementar para cumplir con esta acción de la declaratoria. En su lugar, se ha recurrido a dos mecanismos de participación social que ya estaban establecidos antes de la DAVM-2019 (observadores ministeriales y Consejo Ciudadano de la FGJ), los cuales —como se verá más adelante— no atienden de manera particular el tema de la violencia de género contra las mujeres.

El 23 de octubre de 2019 se publicó en la GO-CDMX la *Convocatoria para ser Persona Observadora Ministerial Ciudadana de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México*. En ella se establece que la integración de estas personas tiene la finalidad de "observar la actuación del Ministerio Público y la debida atención a la ciudadanía en las Coordinaciones Territoriales que integran la estructura operativa de la Institución". Asimismo, se plantean las funciones que desempeñará este grupo. La mayoría de ellas corresponden a actividades de verificación del funcionamiento de las instalaciones y de los vehículos, así como de los registros, tiempos de espera y canalizaciones, entre otros aspectos. También se establece que las personas observadoras podrán entrevistar a quienes se encuentran en las salas de espera de las Agencias del Ministerio Público y podrán "verificar que se respeten los derechos humanos de las personas imputadas y de las víctimas, familiares y testigos" (GO-CDMX, 23 de octubre de 2019).

Es importante mencionar que la figura de Observador Ministerial Ciudadano también está prevista en el *Plan de Política Criminal 2020* de la FGJ, documento en el cual se plantea que este mecanismo tiene el objetivo de "observar la debida actuación de los agentes del ministerio público y la atención ciudadana dentro de las unidades, agencias o fiscalías de la institución" (FGJ-Plan: 55); mecanismo con el cual se espera tener un "impacto en el programa de combate a la corrupción o para la detección de malas prácticas" (p. 38). Como se puede apreciar, las personas observadoras ministeriales ciudadanas es un mecanismo de participación social creado para verificar aspectos generales de las instalaciones, vehículos y operaciones de la FGJ, pero en su diseño no se mencionan la revisión, supervisión y posible sanción del personal sustantivo de la procuración de justicia que tiene a su cargo la protección, atención e investigación de las violencias de género contra las mujeres.

El Consejo Ciudadano de la FGJ es un órgano colegiado de consulta, de carácter honorífico, y está integrado por siete personas que se hayan destacado por su contribución en materia de procuración e impartición de justicia, investigación criminal y derechos humanos, en especial de grupos de atención prioritaria (LOFGJ, Artículo 97). Le corresponde a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia del Congreso de la Ciudad de México seleccionar a las personas integrantes del Consejo Ciudadano

de la Fiscalía General, previa convocatoria pública abierta y transparente. ⁸⁴ El Consejo tiene las facultades para emitir opiniones y recomendaciones sobre el desempeño de la Fiscalía y sus áreas, así como "Emitir recomendaciones públicas sobre el contenido e implementación del Plan de Política Criminal y del Programa de Persecución Penal, así como los programas anuales de trabajo y su implementación" y "Hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control cuando advierta una probable responsabilidad administrativa" (LOFGJ, Artículo 99). Cabe señalar que las recomendaciones y opiniones que emita el Consejo Ciudadano no son vinculantes. ⁸⁵

Sin duda, las funciones que desempeña el Consejo Ciudadano de la FGJ son importantes y se espera que este órgano colegiado contribuya a mejorar el funcionamiento de esta institución. Sin embargo, se considera que este mecanismo no suple la auditoría social de procesos que se plantea en la DAVM-2019, pues esta acción tiene su origen en la identificación de un problema público específico: la falta de debida diligencia en la atención de los casos de violencia de género contra las mujeres en el sistema de procuración e impartición de justicia (GT-AVGM, 2018: 53). Al respecto, es fundamental reiterar que el antecedente de diseño de esta acción se encuentra en el Informe del Grupo de Trabajo de la Primera Solicitud de Alerta de Violencia de Género para la Ciudad de México, en el cual se documentan múltiples debilidades en la operación y en el desempeño del personal encargado de la procuración e impartición de justicia, con base en las cuales el Grupo de Trabajo infiere que se genera "violencia institucional contra las víctimas directa e indirectas" (GT-AVGM, 2018: 73). En concordancia con este hallazgo, se plantea la necesidad de establecer un mecanismo de identificación, supervisión y sanción de las posibles conductas del personal encargado de la procuración de justicia que puedan ser constitutivas de algún delito y/o falta administrativa.

En suma, consideramos indispensable que las instancias responsables de esta acción (FGJ y SEMUJE-RES) den a conocer lo antes posible su plan de trabajo para la *Conformación [de] una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia*, en el cual sean definidos los objetivos, roles, funciones y alcance de la auditoría social en materia de violencia de género contra las mujeres. En este proceso de diseño es fundamental garantizar la participación de la sociedad civil, así como de las víctimas y sus familiares, en concordancia con las recomendaciones y buenas prácticas que al respecto se han difundido a partir de las diversas experiencias que existen sobre la conformación de auditorías sociales.⁸⁶

⁸⁴ El 5 de noviembre de 2020 se publicó en la GO-CDMX la *Convocatoria para el proceso de integración del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*.

⁸⁵ El 8 de diciembre de 2020, el pleno de la Cámara de Diputados de la Ciudad de México designó a los 7 ciudadanos y ciudadanas que integrarán el Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

⁸⁶ Esta consideración se elabora conforme a los principios planteados en diversos documentos, entre los cuales se destacan Berthin (2011), CCERP (2007) y PNUD/OEA (2004).

Finalmente, como hemos señalado de manera reiterada, la falta de información proporcionada a Evalúa por los entes responsables de esta acción limita el alcance de las conclusiones que pueden ser ofrecidas en relación con la evaluación de diseño de esta acción de la DAVM-2019.

A10. Creación de la Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Seguridad Ciudadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres

Objetivo de la acción

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), ⁸⁷ esta acción se sustenta en la "Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México", ⁸⁸ emitida por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) el 7 de junio de 2019. ⁸⁹ En este documento, la CONAVIM insta al Gobierno de la Ciudad a ejecutar 17 medidas específicas "para seguir impulsando políticas públicas que permitan enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres, particularmente la que se manifiesta en la expresión extrema de violencia contra ellas" (p. 6). Entre estas medidas específicas, la número 7 se refiere a:

Crear y fortalecer agrupaciones estatales y en las alcaldías, especializadas en seguridad pública, así como células en las alcaldías de reacción inmediata. Estas agrupaciones deberán integrarse multidisciplinariamente y actuar coordinadamente entre ellas, su personal deberá estar capacitado para llevar a cabo sus funciones con perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, así como un enfoque diferencial y especializado (p. 7)

El planteamiento de crear y fortalecer "agrupaciones especializadas en seguridad pública" se dirige a acciones a nivel institucional en las corporaciones encargadas de la atención a víctimas de violencia de género. En reunión virtual con funcionarias titulares de área de la SSC, se constató que el surgimiento

⁸⁹ En tal documento se establece que "no se actualizan elementos objetivos suficientes para declarar procedente la alerta de violencia de género contra las mujeres en Ciudad de México" (p. 6).



⁸⁷ La información que la SSC proporcionó a Evalúa sobre esta acción comprende diferentes archivos, recibidos mediante correo electrónico el 14 de diciembre de 2020. A lo largo del texto se recupera el contenido de estos documentos y se cita como fuente a la SSC. Asimismo, se remite a la información recabada en reunión virtual con funcionarias de esta Secretaría, celebrada el día 4 de diciembre de 2020. Por parte de la SSC participaron la Mtra. Blanca Andrea Miranda Tena, Subdirectora de Estrategia de Gabinete; Marcela Figueroa Franco, Directora General de carrera policial, y Lorelei Castañeda.

⁸⁸ Esta Resolución corresponde al seguimiento de la Primera Solicitud de Alerta a nivel federal para la Ciudad de México, el proceso que ésta ha seguido está relatado en el apartado de antecedentes de la DAVM-2019 de este documento. En el vínculo se encuentran los documentos de cada etapa del proceso https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-la-ciudad-de-mexico">https://www.gob.mx/cona-vim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-vim/documentos/

de la Unidad Especializada de Género (UEG) responde a problemáticas internas relacionadas con "actos de violencia en contra de las mujeres policía, cometidos por personas compañeras, mandos o subalternas" (*Anexo "Propuesta de temas adicionales" para reforzar el contenido del Informe Anual de la SSC*, p. 2). En este sentido, el *Acuerdo 79/2019, por el que se crea la Unidad Especializada de Género* (GO-CDMX, 10 de diciembre de 2019) menciona que es necesaria su creación para proporcionar "una atención inmediata y un trato digno a las mujeres policías que son víctimas de acoso, hostigamiento sexual y laboral y cualquier otro que menoscabe su dignidad personal y derechos humanos" (p. 16). Dado que la Unidad Especializada se enfoca en atender a las mujeres integrantes de los cuerpos policiales de la SSC, está adscrita a la Dirección General de Asuntos Internos, la cual es responsable de supervisar que la actuación policial cumpla con lo establecido en los protocolos, en apego a la legislación vigente.

En el Acuerdo de creación de la UEG se establece que su objetivo es "proteger y garantizar los derechos de las mujeres policías víctimas de violencia de género" (GO-CDMX, 10 de diciembre de 2019: 17). Por lo tanto, sus competencias son:

- 1. "Atender las quejas y situaciones en las que las mujeres policías denuncien acoso, hostigamiento sexual y laboral e implementar las medidas necesarias para garantizar la diligencia en la investigación del asunto denunciado, y la debida integración del procedimiento de sanción que corresponda.
- 2. Actuar con profesionalismo, imparcialidad y equidad de género para garantizar el respeto a la dignidad y derechos humanos de las mujeres policías víctimas de violencia.
- 3. Considerar en la atención que proporcionen, las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las mujeres policías víctimas de violencia, acoso y hostigamiento.
- 4. Integrar las Carpetas de Investigación Administrativa.
- 5. Instrumentar de manera pronta y eficaz, la atención integral a las mujeres policías víctimas de violencia, con la finalidad de disminuir los efectos de la violencia sufrida, así como evitar acciones que generen a su vez, violencia institucional.
- 6. Garantizar la confidencialidad de sus actuaciones y la protección de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable" (p. 17).

Para el cumplimiento de sus funciones, la UEG contará con al menos tres áreas: jurídica, investigación y de atención victimal (GO-CDMX, 10 de diciembre de 2019). Éstas componen la atención integral, que consta de asistencia psicológica, asesoría jurídica, así como referencia y contrarreferencia con entes o unidades especializadas en atender a las mujeres víctimas (SSC, *Informe del gobierno de la Ciudad de México para dar cumplimiento a los exhortos de la CONAVIM*). Además de integrar carpetas de investiga-

ción administrativas, cuando existen eventos de violencia constitutivos de delito, se informará a la víctima de su derecho para iniciar la Carpeta de Investigación ante la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (*Anexo "Propuesta de temas adicionales" para reforzar el contenido del Informe Anual de la SSC*). En cuanto a sus espacios físicos y equipamiento, contará con "espacio para la atención, locutorio para entrevistas a las víctimas, patrullas balizadas, así como una línea telefónica para la recepción exclusiva de denuncias" (GO-CDMX, 10 de diciembre de 2019: 17).

La SSC informó que la UEG está conformada principalmente por mujeres. Inició operaciones con 6 profesionales (psicólogas y abogadas), 4 integrantes de la Dirección General de Derechos Humanos, 8 elementos policiales y 6 patrullas. Las psicólogas y abogadas cuentan con capacitación en perspectiva de género y enfoque de derechos humanos para la atención oportuna y eficiente de las víctimas. En el caso de las abogadas, también reciben capacitación para la integración de las carpetas de investigación administrativas y las tareas de investigación (SSC, *Informe del gobierno de la Ciudad de México para dar cumplimiento a los exhortos de la CONAVIM*). Asimismo, se plantea que como parte de la estructura se contará con sociólogas y antropólogas que estudian e investigan temas relacionados con la violencia de género con la finalidad de aportar a la prevención (Comunicado 3509).

La propia SSC asegura que "la UEG se inicia como acción afirmativa que reconoce la violencia contra las mujeres al interior de la institución y la visibiliza, permitiendo que las mujeres que se desempeñan dentro de la institución encuentren las condiciones para denunciar la violencia de que sean objeto" (SSC, *Informe del gobierno de la Ciudad de México para dar cumplimiento a los exhortos de la CONAVIM*, p. 4). Lograr la colaboración entre la UEG y las demás áreas de la Secretaría es una de las metas planteadas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Para brindar atención a las víctimas, la UEG sigue un proceso general (FIGURA A10.1). La primera etapa es la recepción de la denuncia. En ésta, la mujer policía —o cualquier mujer que haya sido víctima de violencia por parte de algún elemento de seguridad adscrito a la SSC— inicia una queja o denuncia. En el caso de las mujeres policía la pueden realizar directamente en la coordinación interinstitucional de la SSC. Enseguida se inicia la carpeta de investigación administrativa; en esta etapa se determinan también qué acciones son requeridas para salvaguardar la integridad de las denunciantes. El siguiente paso es el desarrollo de la investigación de los hechos denunciados para definir la sanción correspondiente. En caso de que se trate de hechos delictivos, se asesora a la víctima para que decida iniciar la denuncia ante el Ministerio Público, o mediante la canalización al área jurídica donde se le dé seguimiento (SSC, Informe del gobierno de la Ciudad de México para dar cumplimiento a los exhortos de la CONAVIM).

FIGURA A10.1 PROCESO DE LA ATENCIÓN BRINDADA POR LAS UNIDADES ESPECIALIZADAS DE GÉNERO

Inicia carpeta de Desarrollo de la Acompañamiento Presentación de la investigación para denuncia ante investigación y queja o denuncia administrativa sanción la autoridad ministerial - Medios Resguardo de la Con pleno respeto y electrónicos integridad de las defensa de los Previa decisión - Solicitud directa víctimas **Derechos Humanos** informada

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la información proporcionada por la SSC, *Informe del gobierno de la Ciudad de México para dar cumplimiento a los exhortos de la CONAVIM señalados en el Primer Dictamen de Cumplimiento de las Medidas Específicas, Urgentes y Conclusiones de la Resolución del 7 de junio de 2019*.

Este proceso delinea la ruta de atención que brinda la UEG desde el inicio de sus operaciones. No obstante, a diciembre de 2020, se ha diseñado el "Protocolo de actuación de la Unidad Especializada de Género de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México" (documento enviado por la SSC el 14 de diciembre de 2020). Este Protocolo tiene el objetivo de "crear un proceso de atención a mujeres policías y determinar los principios de actuación de las personas que laboren en la Unidad" (p. 2). El documento proporcionado a Evalúa es un borrador que fue elaborado en colaboración con la Secretaría de las Mujeres. ⁹⁰ En este protocolo se establecen los criterios de actuación para

una atención inmediata con perspectiva de género, que permita garantizar a las mujeres policías y de ser el caso a todas las mujeres que laboran en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, que han sido víctimas de violencia de género, la intervención de primer momento para el restablecimiento de su estado psicoemocional, y las medidas de protección que correspondan, ante presuntos hechos de violencia laboral (p. 3).

Este Protocolo establece las bases para el procedimiento de atención e investigación de la violencia laboral en contra de las mujeres pertenecientes a la SSC. En su contenido se desglosan el marco jurídico (internacional, nacional y local) que sustenta la UEG; los principios generales de actuación del personal (atención expedita, trato empático, de conformidad con las leyes, respeto a los derechos humanos, debida diligencia, atención deontológica, respeto a la privacidad y confidencialidad); así como el procedimiento específico que cada una de las áreas (jurídica, de investigación, de atención victimal o psicoló-

⁹⁰ En la reunión virtual con funcionarias de la SSC (viernes 4 de diciembre de 2020) se dio seguimiento a la solicitud de información en torno a 4 dimensiones: 1) el diagnóstico del problema público que se atiende con la acción; 2) documentos normativos y programáticos (planes o programas más amplios) con los cuales se alinea; 3) documento de planeación de la acción; y 4) mecanismos y acciones de coordinación interinstitucional y de colaboración.



gica, y de seguimiento de los casos) debe acatar para asegurar una atención interdisciplinaria a las mujeres víctimas. Adicionalmente, considera la capacitación y sensibilización permanente del personal adscrito a la UEG sobre la transversalización de la perspectiva de género y derechos humanos, y la aplicación del Protocolo. Esta capacitación está a cargo de la Universidad de la Policía, la Dirección General de Derechos Humanos, la Dirección General de Carrera Policial, la Dirección General de Administración de Capital Humano y la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

Población objetivo de la UEG

El anuncio de la puesta en marcha de la UEG se realizó el 24 de noviembre de 2019. En el evento, la Jefa de Gobierno afirmó "que esta Unidad tiene el objetivo de atender los casos de violencia de las mujeres policías, y también de apoyo y orientación para aquellas que han sido violentadas por servidores públicos" (Comunicado 3509). Esta afirmación contrasta con lo enunciado en la acción 10, donde se expresa que la UEG brindará "atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de [todas] las mujeres". Tal como está redactada la acción en el decreto por el que se emite la DAVM-2019 (Artículo Primero), este universo abarcaría a todas las "mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad". Sin embargo, en los documentos de referencia de esta acción (compartidos por la SSC) existe imprecisión respecto de qué mujeres recibirían atención por parte de la UEG (TABLA A10.1). Esta inconsistencia —entre la población objetivo enunciada en la acción y las poblaciones objetivo que derivan de la aplicación de los criterios contenidos en los diversos documentos proporcionados por la SSC— podría generar confusión sobre las competencias y responsabilidades de la propia UEG en la atención a las víctimas de violencia por razones de género.

TABLA A10.1 POBLACIÓN OBJETIVO DE LA UEG DE ACUERDO CON LAS FUENTES CONSULTADAS

Población objetivo de la UEG	Fuente donde se menciona a qué mujeres atiende la UEG
1. Mujeres policía	 Acuerdo 79/2019 por el que se crea la Unidad Especializada de Género (GO-CDMX, 10 de diciembre de 2019). Anexo "Propuesta de temas adicionales" para reforzar el contenido del Informe Anual de la SSC. Unidad Especializada de Género. Resumen Narrativo.
 Mujeres policía Mujeres que laboran en toda la SSC 	 Protocolo de actuación de la Unidad Especializada de Género de la Secretaría de Seguridad Ciudad de la Ciudad de México.

⁹¹ La información referida está en el "Comunicado 3509", emitido por la SSC y publicado en su portal web: https://www.ssc.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/la-ssc-en-coordinacion-con-el-gobierno-capitalino-pone-en-marcha-la-unidad-especializada-de-genero-para-la-atencion-las-mujeres-dentro-y-fuera-de-la-corporacion (consultado el 11 de enero de 2021).

- 1. Mujeres policía
- 2. Ciudadanas víctimas de violencia por parte de elementos policiales de la SSC
- Informe del Gobierno de la Ciudad de México para dar cumplimiento a los exhortos de la CONAVIM.
- Comunicado 3509, Boletín de la SSC.

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de los documentos proporcionados por la SSC.

Las diferentes definiciones aplicadas para delimitar a la población objetivo de esta acción es una de las áreas de oportunidad para fortalecer su diseño, ya que este elemento es fundamental al orientar las intervenciones. Es imprescindible alinear el diagnóstico del problema con el objetivo de la acción, de tal manera que los esfuerzos se enfoquen en atender las necesidades específicas de un grupo determinado de mujeres víctimas de violencia. Establecer esta congruencia facilitará la planeación de las actividades que se desarrollarán en la implementación, y asegurará la pertinencia de las estrategias puestas en marcha (SHCP, 2020: Módulo II, Parte 2). En este caso, si la creación de la UEG responde a un problema diagnosticado al interior de la SSC, su diseño e implementación deben orientarse a resolverlo. De esta manera se asegurará una estructura o diseño lógico y congruente entre el problema a atender y el objetivo o los objetivos, con las actividades para conseguir los resultados planeados.

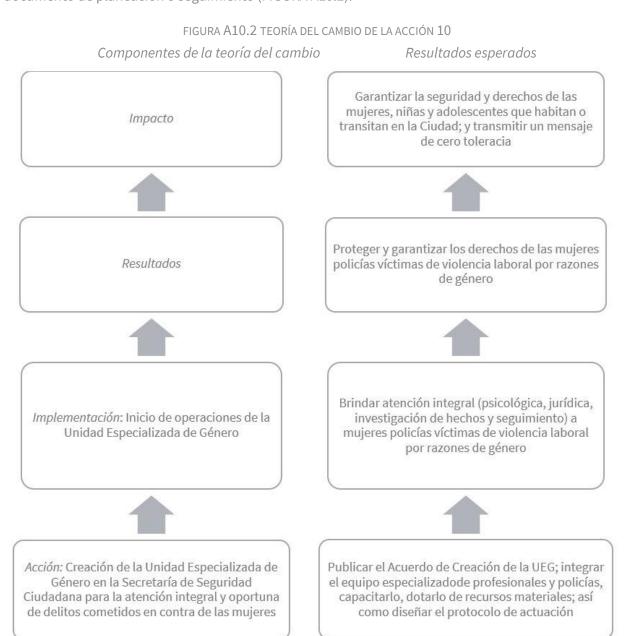
Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

En el contexto nacional, uno de los aspectos que la CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) subrayó como prioritarios en las observaciones al noveno informe periódico de México (2018)⁹² es la investigación, enjuiciamiento y sanción a los responsables de ejercer cualquier tipo de violencia en contra de las mujeres y niñas, incluidos los agentes estatales y no estatales. Sin duda, el acceso a la justicia es uno de los ejes fundamentales para erradicar todo tipo y modalidad de violencia por razones de género, más aún cuando ésta es ejercida por elementos de seguridad pública, quienes tienen la responsabilidad de salvaguardar la integridad de los ciudadanos.

Ahora bien, dada la diversidad de criterios con que se define a la población objetivo de la UEG en los documentos consultados, se presenta la teoría del cambio con base en el "Acuerdo 79/2019, por el que se crea la Unidad Especializada de Género", para evaluar la consistencia entre el diseño de la acción y su aporte al objetivo de la DAVM-2019. La esquematización de la secuencia lógica recupera el contenido de

⁹² El documento íntegro se denomina "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México", emitido por la CEDAW el 25 de julio de 2018. Este organismo señala que diversas recomendaciones deben ser atendidas por los gobiernos nacionales y locales, así como por los tres poderes del Estado, con la finalidad de asegurar que la violencia generalizada por razón de género contra las mujeres sea erradicada de manera coordinada e integral.

este Acuerdo, ya que es el sustento normativo de esta acción y en él debería fundamentarse cualquier documento de planeación o seguimiento (FIGURA A10.2).



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en el "Acuerdo 79/2019, por el que se crea la Unidad Especializada de Género", publicado en la GO-CDMX el 10 de diciembre de 2019.

La creación de la UEG consiste en una serie de actividades que en conjunto aseguren su óptimo funcionamiento. En primer lugar, es necesario contar con el ordenamiento legal, componente que se cumplió con la publicación del Acuerdo de creación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. En este Acuerdo se definen el objetivo, las competencias y obligaciones de la Unidad, las áreas de atención que ofrece y su población objetivo, así como los recursos humanos y materiales mínimos para comenzar sus operaciones. Del mismo modo, se enuncia que la Universidad de la Policía de la Ciudad de México, es el organismo encargado de diseñar e impartir los planes de capacitación al personal que formará parte de la Unidad Especializada" (p. 18). Adicionalmente, se instruye a las áreas de la SSC a que realicen "acciones necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones para llevar a cabo el proceso de reestructuración orgánica y la actualización del Manual Administrativo de la Dependencia ante las autoridades competentes, así como las reformas necesarias al Reglamento Interior" (p. 18). Aunado a estas actividades, es importante contar con un protocolo de actuación y capacitar al personal que habrá de aplicarlo para estandarizar la ruta de atención.

En la medida en que se cumpla con estos requerimientos mínimos para el funcionamiento óptimo de la Unidad, la implementación permitirá brindar la atención integral a las mujeres policía que han sido víctimas de violencia de género. Así, se alcanzará el resultado de proteger y garantizar los derechos de las mujeres policía a una vida libre de violencia y, por lo tanto, contribuirá a alcanzar el objetivo de "garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, así como visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia", enunciado en el decreto de la DAVM-2019.

A modo de conclusión

A pesar de que esta acción establece que la creación de la UEG es "para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres", el Acuerdo de creación (publicado en la GO-CDMX) indica que esta Unidad atenderá específicamente a mujeres policía. En los documentos enviados a Evalúa hay inconsistencia en la definición de la población objetivo. Mientras que algunos mencionan sólo a mujeres policía, en otros se agrega a mujeres que laboren en toda la SSC, e incluso a las ciudadanas que hayan sido víctimas de violencia de género ejercida por elementos policiales. Si esta confusión obedece a que el marco de actuación de la UEG comenzará con las mujeres policía —y gradualmente se extenderá a todas las mujeres, niñas y adolescentes que viven y transitan en la Ciudad de México— es necesario que así se establezca en los documentos de diagnóstico del problema, diseño y planeación. No obstante, un área de oportunidad es la armonización de la población objetivo entre los distintos documentos que sustentan el diseño de esta acción.

A11. Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres

Principales fundamentos para el diseño y aplicación de campañas de comunicación para la prevención de la violencia contra las mujeres

Las investigaciones teóricas y empíricas sobre las violencias de género contra las mujeres señalan que una de las causas estructurales y sistémicas de este problema se debe a lo que, desde distintas posturas feministas, se ha denominado cultura patriarcal, 33 cultura machista, sistema sexo-género o violencia simbólica. De hecho, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México establece (Artículo 6, Fracción IX) que uno de los tipos de violencia contra las mujeres es la violencia simbólica, que define como "La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos, transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad".

Estas categorías analíticas (cultura patriarcal, cultura machista, sistema sexo-género o violencia simbólica) se refieren a un constructo cultural que justifica, ejerce y reproduce la dominación masculina en todos los campos de poder (educativo, lingüístico, religioso, científico, cultural, familiar y político), manifestándose como un sistema que impone principios de dominación basados en un orden social de género, mediante la construcción de representaciones imaginarias que asignan atributos, roles y mandatos de lo que "debe ser" un hombre o una mujer. En suma, esta construcción cultural crea y fortalece la idea de inferioridad de las mujeres, refuerza los estereotipos, los roles de género y el control sobre el cuerpo y la sexualidad de éstas. 94

Por tales razones, diversos instrumentos internacionales en materia de violencia contra las mujeres (convenciones, declaraciones, resoluciones y recomendaciones) establecen una serie de medidas encaminadas a "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a

⁹³ El término patriarcado, como concepto generado por la teoría feminista, fue desarrollado en los años setenta del siglo XX; actualmente, este término se emplea en diversos estudios elaborados por los organismos internacionales. Al respecto puede verse ONU (2006).

⁹⁴ Al respecto, la Recomendación 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece que "la violencia por razón de género contra la mujer está arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres. Esos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, que a menudo aún se considera un asunto privado, y a la impunidad generalizada a ese respecto" (CE-DAW, 2017). Por su parte, la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México señala que las bases estructurales de la violencia contra las mujeres "se identifican con el sistema patriarcal que justifica las desigualdades entre hombres y mujeres, normaliza y tolera la discriminación contra estas últimas y las cosifica" (SEMUJERES, 2020: 21).

alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres" (CEDAW, 1979, Artículo 5).95

En este sentido, una de las acciones específicas que se recomienda en los instrumentos internacionales y nacionales para prevenir la violencia de género es realizar campañas masivas, principalmente en los medios de comunicación, escuelas y centros de trabajo, con el propósito de modificar las percepciones, pensamientos y acciones que normalizan y justifican la violencia contra las mujeres. Asimismo, se busca visibilizar los diferentes tipos de violencia, promover la igualdad de género, la exclusión de estereotipos y roles de género y promover los derechos humanos de las mujeres, de modo que contribuyan a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social de la mujer (CEDAW, 1987) (Beijing, 1995) (Belém do Pará, 1994). La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México también establece un conjunto de medidas en materia de prevención que deberán llevar a cabo las dependencias, entidades de la Ciudad de México y las alcaldías, entre las que es posible citar "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" (LAMVLV, Artículo 15, Fracción II).

Las declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres que emite el Gobierno Federal (mediante la CONAVIM), generalmente recomiendan a las entidades federativas "Diseñar, implementar y evaluar Campañas de comunicación" como parte de las medidas de prevención de la violencia contra las mujeres (CNDH, 2017: 61). En el caso de las solicitudes de AVGM para la Ciudad de México, tanto en los informes del Grupo de Trabajo como en la Resolución de la CONAVIM, también se plantean diversas disposiciones relativas al diseño y la realización de campañas de comunicación permanentes para la prevención de la violencia contra las mujeres. ⁹⁶ En suma, la acción 11 de la DAVM-2019 (*Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres*) tiene origen y sustento en el marco normativo internacional, nacional y local; y es una medida

⁹⁵ Ejemplo de ello son los señalamientos realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (citado en (CNDH/UAM-I, 2016: 66).

⁹⁶ Para ahondar en las características de estas medidas puede revisarse el informe del GT (21 de marzo de 2018) elaborado en respuesta a la primera solicitud federal de alerta de violencia de género contra las mujeres en la Ciudad de México; de manera particular, las conclusiones C9.2, C16.1, C16.2, C16.3, C16.4 y C16.5. Asimismo, pueden ser revisadas las medidas específicas ME4, ME 16 y ME 17, contenidas en la Resolución de la CONAVIM (7 de junio de 2019) presentada en el marco de esta primera solicitud de alerta federal.

congruente con los planteamientos teóricos y algunas de las demandas propuestas por las organizaciones sociales y el sector académico para atender el problema de la violencia de género contra las mujeres.

Antecedentes inmediatos de la acción 11

Las campañas de comunicación para prevenir la violencia contra las mujeres por razones de género han sido una estrategia ampliamente difundida por organismos internacionales y por los distintos órdenes de gobierno (nacional, estatal y local). En México, durante los últimos 15 años prácticamente todas las administraciones federales, y gran parte de las estatales, han realizado campañas de este tipo. La Ciudad de México no ha sido una excepción, como puede constatarse en las diversas campañas diseñadas y aplicadas para prevenir las manifestaciones de violencia contra las mujeres; de manera particular para evitar el acoso en el transporte público y la violencia en la pareja. 97

Desde el inicio de la administración encabezada por la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo se han desarrollado varias campañas de comunicación para sensibilizar a la ciudadanía sobre los derechos y el respeto hacia las mujeres que deben prevalecer en la capital del país (Boletín 72, 2018). Estas campañas, realizadas antes de la aprobación de la DAVM-2019, representan el antecedente inmediato más cercano de la acción 11 de la declaratoria, por lo que consideramos importante destacar sus principales características.

El 17 diciembre de 2018 inició la campaña contra el acoso sexual en el transporte público, cuyo propósito era "sensibilizar a la ciudadanía sobre los derechos y el respeto hacia las mujeres que debe prevalecer en la capital del país" (Boletín, 15/12/2019). Esta campaña se desarrolló mediante carteles informativos instalados en el transporte público de la capital del país y la difusión, en redes sociales, de la etiqueta #AMiMeRespetas (Discurso 41, 2018) (CONAVIM, 2020: 41). El 28 de agosto de 2019 el Gobierno de la Ciudad de México dio a conocer el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia Contra las*

⁹⁷ Un ejemplo significativo de este tipo de acciones corresponde a la campaña #NoEsDeHombres (lanzada en 2017), dirigida a los hombres con el objetivo de prevenir y disminuir el acoso sexual que padecen las mujeres en el transporte público de la Ciudad de México, en el marco del programa Ciudades Seguras (para conocer el Informe final de la evaluación de esta campaña véase https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articu-los/2018/06/nosesdehombres-reporte (consultado el 4 de febrero de 2021). Las evaluaciones sobre los impactos de esta campaña indican que "logró posicionar el tema del acoso sexual con una perspectiva inédita, generó conciencia y provocó una importante identificación, empatía y solidaridad entre las usuarias", haciéndose merecedora, por ello, de varios galardones internacionales (ONU Mujeres, 2019: 19-30). El informe de resultados de esta campaña puede ser revisado en https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/12/informe-resultados-ciudades-seguras (consultado el 5 de febrero de 2021).

*Mujeres*⁹⁸ *que*, *c*omo ya se ha mencionado en varias ocasiones, incluye la mayor parte de las acciones que conforman la DAVM-2019, por lo que se considera que es el antecedente inmediato de ésta. El eje 5 de este Plan estaba orientado a la ejecución de "campañas permanentes" con el objetivo de generar cambios de comportamiento para prevenir la violencia. Para ello, fueron diseñadas dos campañas: "No es costumbre, es violencia" y "Paremos la Violencia hacia las Mujeres".

La primera fue difundida en escuelas de secundaria y preparatoria. Si bien su inicio estaba programado para septiembre de 2019, comenzó en el mes de diciembre de ese año, unos días después de que fuera emitida la DAVM-2019. En el *Segundo informe* de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México se señala que esta campaña forma parte del programa de prevención y atención al acoso y violencia escolar *Lunes por la educación para la paz*, que consiste en "pláticas que se impartirán todos los lunes y se entregarán materiales educativos que fomenten la inclusión, la no discriminación y la disminución de la violencia en las secundarias públicas de la ciudad" (Boletín, 28/08/2019) (Gobierno CDMX, 2020: 92). La segunda campaña inició el 28 de septiembre de 2019 con el objetivo de "visibilizar los actos que constituyen violencia contra las mujeres y revertir su normalización", y fue difundida en soporte digital y físico con la etiqueta #DateCuenta (SEMUJERES, 2019: 25-26) (Boletín, 28/08/2019).

El informe que el Gobierno de la Ciudad de México remitió a la CONAVIM el 6 de diciembre de 2019⁹⁹ señala que, además de las campañas #AMiMeRespetas y #DateCuenta, se realizaron otras acciones de este tipo para prevenir la violencia contra las mujeres, las cuales fueron implementadas por instituciones como la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Fiscalía General de Justicia, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, y el Tribunal Superior de Justicia. Estas campañas fueron difundidas en redes sociales (Twitter, Facebook) mediante las cuentas oficiales de estas dependencias, así como en sus portales de internet. También se dio a conocer material impreso (carteles, trípticos, dípticos y guías) dirigido principalmente al personal del servicio público y a las "poblaciones objetivo de los programas sociales". No obstante, la distribución de este material fue limitada y en la mayoría de los casos sólo se hizo llegar a los inmuebles de estas mismas instituciones (CONAVIM, 2020: 41-44).

Es importante mencionar que no se cuenta con documentos sobre el plan de acción de estas campañas que permitan conocer su población objetivo, objetivos, estrategias, cobertura y alcance. Ante esta carencia se consideró oportuno revisar los informes de avances presentados en las sesiones del GIM como

⁹⁸ Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Plan_de_acciones_inmediatas_de_atencion_a_la_violencia_contra_las_mujeres.pdf

⁹⁹ Citado en Primer dictamen del cumplimiento de las medidas específicas, urgentes y conclusiones de la Resolución emitida por la Secretaría de Gobernación del 7 de junio de 2019 para la Ciudad de México (p. 4).

una posibilidad para dar respuesta a alguno o varios de estos interrogantes. En este sentido se pudo saber que la campaña "Paremos la violencia hacia las mujeres #DateCuenta" es presentada como aquélla que da cumplimiento a la acción 11 de la DAVM-2019, razón por la cual se solicitó a la Secretaría de las Mujeres y a la Secretaría de Gobierno (SEGOB) —dependencias responsables de esta acción— información sobre su diseño e implementación. Asimismo se solicitó el acceso a cualquier otro documento (estudios, diagnósticos, informes) que pudiera ser de utilidad para la evaluación de esta acción. Dado que únicamente la Secretaría de Gobierno atendió esta petición, la evaluación de diseño de la acción 11 se centra en la campaña "Paremos la violencia hacia las mujeres #DateCuenta", tomando como fuentes de información los documentos remitidos por SEGOB y los materiales obtenidos por Evalúa al revisar diversos portales de internet. 101

Como ya se ha mencionado, "Paremos la violencia hacia las mujeres #DateCuenta" inició el 28 de septiembre de 2019, antes de la DAVM-2019. Entre esa fecha y el 8 de diciembre de 2019 se desarrolló la primera etapa de esta campaña, que consistió en la difusión de anuncios en prensa y spots en diversos medios audiovisuales (radio, televisión abierta y de paga). Asimismo, el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx y los avances presentados mensualmente en las sesiones del GIM también permiten conocer algunas actividades particulares que, en el marco de esta acción, fueron llevadas a cabo durante la primera etapa de esta campaña dirigida a la prevención de la violencia contra las mujeres:¹⁰² instalación de carteles o anuncios en el transporte público y en inmuebles de las dependencias del gobierno central y las alcaldías; difusión de spots en radio, televisión y redes sociales (Twitter y Facebook); montaje de anuncios en mobiliario urbano (parabuses, bajo puentes, kioscos de revistas y puestos de periódicos, pantallas gigantes, etc.) y publicación en medios impresos (periódicos y revistas); inserción

¹⁰⁰ Cabe aclarar que, si bien en el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx se indica que las instituciones responsables de esta acción son la Secretaría de las Mujeres y la Secretaría de Gobierno (razón por la cual ambas dependencias son incluidas en la GRÁFICA 9 como entes a cargo), en la sesión del GIM celebrada el 29 de julio de 2020 se informó que en la implementación de esta acción también colabora el área de Comunicación Ciudadana de la Jefatura de Gobierno.

¹⁰¹ En junio de 2020, Evalúa solicitó a la Secretaría de las Mujeres información sobre la campaña #Date cuenta (mediante oficio CDMX/CEDS/DG/437/2020), sin que hubiera respuesta a esta petición. El 14 de agosto de 2020, la Secretaría de Gobierno proporcionó a Evalúa 62 archivos que, en su mayoría, corresponden a reportes cualitativos y cuantitativos de investigaciones de campo (dos reportes por cada una de las alcaldías y otros dos para la Ciudad de México); cuestionario de la encuesta aplicada en viviendas; bases de datos e informes metodológicos. También se recibió información respecto de las piezas audiovisuales que fueron diseñadas para su difusión en Facebook, así como algunos indicadores estadísticos de la campaña llevada a cabo en esta red social y en otros medios de comunicación (prensa, radio y televisión).

¹⁰² Información obtenida de https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/campanas-de-comunicacion/ (consultado el 18 de diciembre) y del reporte presentado en la sesión del GIM del 29 de julio de 2020.

de mensajes en boletas del predial; y distribución de la Cartilla de Derechos de las mujeres (en visitas domiciliarias, jornadas especiales, talleres y eventos afines).

Durante esta primera etapa, la campaña "Paremos la violencia hacia las mujeres #DateCuenta" tuvo como objetivo "visibilizar distintos tipos de violencia contra las mujeres, que son considerados por muchos segmentos como actitudes o acciones normales" (Identa, 2019a: 14). En el diseño de esta campaña se "buscó evidenciar que hay tres actores en las violencias: el perpetrador, la víctima y los testigos", por lo que se abordaron temas —tanto en los spots como en los anuncios— referidos a las relaciones de pareja entre jóvenes, en el trabajo, en el espacio público y en la casa (Identa, 2019a: 14). De acuerdo con información publicada por la Secretaría de las Mujeres en su portal de internet, esta campaña estuvo "orientada a dar visibilidad de las distintas prácticas machistas y de violencia que las mujeres enfrentan de manera cotidiana en los ámbitos familiar, laboral y comunitario" (SEMUJERES, 2020: 52). 103

Debido a que no se cuenta con documentos de planeación respecto de esta etapa de la campaña "Paremos la violencia hacia las mujeres #DateCuenta", fueron consultadas diversas fuentes de información disponibles en internet para conocer sus objetivos, componentes y alcance. ¹⁰⁴ No obstante, es importante advertir que no ha sido posible identificar con precisión cuáles son los productos, las acciones y los resultados que competen a la primera etapa de esta campaña. Además, en los diversos reportes e informes de avances de la acción 11 se observan marcadas divergencias respecto de los productos y las acciones que corresponden —más allá de la campaña #DateCuenta— a la implementación de la acción 11 de la DAVM-2019.

Segunda etapa de la campaña "Paremos la violencia hacia las mujeres (#DateCuenta2)" en el marco de la DAVM-2019

La acción 11 de la DAVM-2019 puede ser definida como una acción de continuidad, pues estaba en operación antes de la declaratoria. Para su evaluación se ha tenido en cuenta la información referida a la segunda etapa de aplicación de la campaña —motivo por el cual nos referiremos a ella como "Paremos

Para conocer algunos de los anuncios de esta campaña, la Secretaría de las Mujeres difunde el Cuadernillo #DateCuenta, en el cual se indican los servicios de atención que el Gobierno de la Ciudad de México proporciona a través de la Línea Mujeres, los Módulos Viaja Segura, las LUNAS, los Módulos de las Abogadas de las Mujeres y las Fiscalías Especializadas de Delitos Sexuales. También se difunde el directorio de las 27 LUNAS (dirección y teléfonos). Al respecto puede consultarse https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DateCuenta/Cuadernillo_DateCuenta.pdf

¹⁰⁴ En el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx se difunde un micrositio (https://www.cdmx.gob.mx/portal/articulo/distintos-tipos-de-violencia) en el cual se presentan algunos de los productos (spots) de la campaña #DateCuenta. También se proporciona información sobre las diversas violencias y los servicios de atención para las mujeres en situación de violencia.

la violencia hacia las mujeres #DateCuenta2"— cuyos antecedentes de diseño se sitúan en diversas investigaciones y productos generados entre noviembre y diciembre de 2019, inmediatamente antes de la puesta en marcha de esta segunda fase. La decisión de centrar la evaluación de diseño de esta acción en esta segunda etapa se debe a dos razones. La primera es que inició con posterioridad a la DAVM-2019; la segunda es que la mayor parte de los documentos enviados por la Secretaría de Gobierno en respuesta a la petición realizada por Evalúa corresponden a esta segunda etapa.

El diseño de la campaña "Paremos la violencia hacia las mujeres #DateCuenta2" difundida en Facebook

De acuerdo con la información revisada es posible inferir que el Gobierno de la Ciudad contrató a *Identa Consultores* (agencia de investigación de opinión pública y comunicación estratégica con tendencias digitales)¹⁰⁵ para "llevar a cabo investigación cualitativa y cuantitativa en las 16 alcaldías de la CDMX para desarrollar y producir una campaña de no violencia de género con el objetivo de cambiar actitudes para fortalecer el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación. Esta campaña consistirá en piezas audiovisuales y será difundida a través de una red social en Internet" (Identa, 2019b: 3). Con base en este objetivo, entre el 1º de noviembre y el 11 de diciembre de 2019, la empresa Identa aplicó varias estrategias metodológicas (grupos de enfoque y encuesta en viviendas) y de comunicación; y diseñó, produjo y pautó piezas digitales para su difusión en la Ciudad.¹⁰⁶

Los resultados y hallazgos de las investigaciones de campo pueden considerarse como un diagnóstico de las percepciones y opiniones de las personas residentes en la Ciudad de México sobre las violencias de género contra las mujeres, información que representa el punto de partida para el diseño de las imágenes y contenidos de los mensajes que se transmitieron a través de las redes sociales. Con base en estos resultados y hallazgos se elaboró la propuesta de estrategia de comunicación para la campaña difundida en Facebook (Identa, 2019b: 20).

Como sabemos, la existencia de un buen diagnóstico incrementa las posibilidades de diseñar una política pública adecuada que conduzca a resolver el problema identificado (Lima y Aguilar, 2011). Es indispensable que en el diseño de una política, programa o proyecto público se cuente con un diagnóstico a partir del cual sea posible identificar con claridad el problema público que se propone atender con la intervención gubernamental. Pero, además de hacer explícitas las causas esenciales del problema público, el diagnóstico debería contribuir a conocer las características de la población afectada. En este

¹⁰⁵ http://www.identa.mx/

¹⁰⁶ La revisión del *Anexo técnico y metodológico* de estas investigaciones permite saber que el objetivo formulado en éstas excedía el conocimiento sobre las percepciones y opiniones de las personas respecto del problema de la violencia contra las mujeres, pues se indagó en torno a diversas acciones y programas del Gobierno de la Ciudad y de las alcaldías (Identa 2019b: 5).

sentido, es importante mencionar que si bien las investigaciones efectuadas a petición de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México —como fundamento o justificación para el diseño de esta campaña— contribuyen al conocimiento de las opiniones y percepciones de las personas respecto del problema de la violencia de género, carecen de ciertos elementos que, a nuestro juicio, son relevantes en un diagnóstico con tal propósito; a saber: la descripción precisa del problema público a atender y de los factores causales asociados con su presencia; las características (incidencia y prevalencia) de las diversas violencias que viven las mujeres por razones de género; el perfil (sociodemográfico, económico) de las mujeres víctimas de estas violencias y el de quienes cometen estos actos de violencia (sociodemográfico, económico, profesional). Éstos son algunos de los resultados que no han sido hallados en los informes de las investigaciones proporcionados a Evalúa.

Objetivos de la acción

Como se comentó en los antecedentes inmediatos de esta acción, la campaña "Paremos la violencia hacia las Mujeres #DateCuenta" inició en septiembre de 2019 con el objetivo de "visibilizar distintos tipos de violencia contra las mujeres, que son considerados por muchos segmentos como actitudes o acciones normales" (Identa, 2019a: 14). Dado que la campaña "Paremos la violencia hacia las Mujeres #DateCuenta2" es una continuidad de la primera, el objetivo formulado en esta segunda fase —"desarrollar y expandir el mensaje de la campaña #DateCuenta" (Identa, 2019a: 14)— es congruente con el enunciado en la primera etapa. De manera particular, el objetivo general de la campaña "Paremos la violencia hacia las Mujeres #DateCuenta2" (difundida en Facebook) es "Visibilizar el grado y gravedad de la violencia contra las mujeres y hacer un llamado colectivo a parar esa violencia en todas sus formas, con herramientas para hacerlo" (Identa, 2019a: 15). Además, son enunciados los siguientes objetivos específicos: 1) "visibilizar la gravedad de la violencia contra las mujeres, a partir de datos estadísticos en ámbitos comprendidos en #DateCuenta"; 2) "profundizar en el llamado a las tres personas involucradas en la violencia contra las mujeres: perpetradores, víctimas y testigos"; 3) "dar el siguiente paso de la comunicación: proporcionar al público información sobre las instancias a las que puede acudir y el tipo de atención que recibirá, en caso de encontrarse en una situación de violencia contra las mujeres o ser testigo de ella"; y 4) "potenciar el impacto de la información segmentando por alcaldía, con la finalidad de que la ciudadanía obtenga la información que le es pertinente de acuerdo al lugar donde vive (Identa, 2019a: 16).

El análisis de estos objetivos específicos permite concluir que existe congruencia lógica vertical en relación con el objetivo general, ya que tres de ellos están orientados al logro de tres componentes fundamentales de este objetivo: visibilizar la violencia contra las mujeres, hacer un llamado colectivo (en particular a perpetradores, víctimas y testigos), y proporcionar información sobre las instituciones y servicios de atención de las víctimas de violencias de género. A su vez, el cuarto objetivo específico está

encaminado a proporcionar información con un enfoque territorial (por alcaldía), si bien este aspecto no se hace explícito en el propósito general.

En cuanto a la población objetivo de la campaña, en la información recibida se señala que está compuesta por mujeres y hombres entre 18 y 45 años, pertenecientes a niveles socioeconómicos "C-, D+, D, D-" que son usuarios(as) de "redes sociales, específicamente Facebook" (Identa, 2019a: 21). Al respecto es importante precisar dos aspectos. Por un lado, de acuerdo con la clasificación socioeconómica que se emplea para definir a la población objetivo, esta campaña está dirigida a las personas de estratos socioeconómicos medios y bajos. Por otra parte, se afirma que la población objetivo de la campaña son usuarios(as) de redes sociales, específicamente de Facebook, lo cual se debe a que "la pauta" se hará en esta red social, porque es la que "tiene mayor alcance en el público objetivo de la campaña" (Identa, 2019a: 21). 107, 108

La estrategia de comunicación de la campaña en Facebook señala que se elaboraron cuatro pautas audiovisuales para ser difundidas en las alcaldías, que a su vez fueron clasificadas "considerando qué tema resulta relativamente más relevante en cada una de ellas" (Identa, 2019a: 29). Sobre estos aspectos no se proporciona más información que justifique o describa los criterios utilizados en la asignación de los videos a difundir en las alcaldías (CUADRO A11.1), por lo que nuevamente surgen algunas interrogantes para las que no fue posible obtener respuesta: ¿a qué se debe esta segmentación de las alcaldías? ¿Cuáles son los criterios aplicados para determinar el tipo de video que se difundió en cada demarcación? ¿Se prevé desarrollar otras fases de la campaña en Facebook para cubrir los distintos temas de violencias en todas las personas usuarias de esta red? ¿Por qué fueron elegidas esas expresiones de la violencia y no otras?

¹⁰⁷ El nivel socioeconómico que se emplea corresponde a una clasificación creada por la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión (AMAI), que clasifica a los hogares en siete niveles en función de las características de escolaridad del jefe del hogar; el número de dormitorios y baños completos con que cuenta la vivienda; el número de personas de 14 y más años del hogar que trabajan; el número de autos y la tenencia de internet. Estos grupos de hogares, equivalentes a distintos estratos sociales, son identificados con una letra de la A a la E, siendo A el grupo con mayor nivel socioeconómico y el E el de menor. Para conocer más acerca de esta clasificación de hogares puede verse http://nse.amai.org/niveles-socio-economicos-amai/ (consultado el 3 de febrero de 2021).

¹⁰⁸ En el contexto de las actividades realizadas por las agencias de publicidad y opinión, suele utilizarse el término "pauta" para referirse a los anuncios que se promocionan en un medio de comunicación seleccionado (radio, televisión, prensa o internet) durante un período determinado.

CUADRO A11.1 CLASIFICACIÓN DE LAS ALCALDÍAS SEGÚN TEMA DEL VIDEO A DIFUNDIR EN FACEBOOK EN DICIEMBRE DE 2019 EN EL MARCO DE LA CAMPAÑA "PAREMOS LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES #DATE CUENTA2"

Alcaldía	Temática del video Expresiones de la violencia y modalidades
Álvaro ObregónCoyoacánCuajimalpaTlalpan	 Violencia contra las mujeres en el transporte público (frases ofensivas o de carácter sexual, tocar el cuerpo de las mujeres sin su consentimiento y masturbación frente a ellas). [Transporte 1]
Gustavo A. MaderoIztacalcoMilpa AltaXochimilco	 Violencia contra las mujeres en el transporte público (recargarse o arrimarse con propósitos sexuales, hombres muestran sus genitales y persecución con intenciones de atacar sexualmente a las mujeres). [Transporte 2]
AzcapotzalcoBenito JuárezIztapalapaTláhuac	 Violencia de la pareja o expareja (violencia emocional como insultos, amenazas o humillaciones y violencia física como jalones, empujones, golpes, patadas, intento de estrangulamiento y agresiones con armas de fuego). [Pareja]
CuauhtémocLa Magdalena ContrerasMiguel HidalgoVenustiano Carranza	 Violencia en el trabajo (discriminación como: menos oportunidades de ascenso, menos salario o menos prestaciones que los hombres y violencia sexual en el ámbito laboral. [Laboral]

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la información proporcionada por la Secretaría de Gobierno; en particular Identa (2019a).

A partir de la revisión de los audiovisuales transmitidos en Facebook, y de acuerdo con la estrategia de comunicación, se aprecia que la campaña difundida en redes sociales aborda principalmente los temas de violencia contra las mujeres en la pareja, en el ámbito laboral y en el transporte. En relación con la violencia en el transporte fueron elaborados dos versiones de *spots*, debido a que "se trata de uno de los temas mejor medidos y cuya prevalencia alcanza más del 80 por ciento de las mujeres" (Identa, 2019a: 19). El mensaje transmitido en estos videos consta de tres partes: la primera difunde datos sobre incidencia de la violencia; ¹⁰⁹ la segunda informa que la violencia es un delito —y por consiguiente la

¹⁰⁹ Los datos sobre violencia de pareja y violencia laboral fueron tomados de la *Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH, 2016) y para la violencia en el transporte público se emplean los datos de la *Encuesta aplicada a mujeres usuarias frecuentes del transporte y los espacios públicos de la CDMX, 2017.* Encuesta aplicada por ONU Mujeres, Estudio Abierto A.C., Gobierno de la CDMX e Instituto de las Mujeres (Identa, 2019a: 23-24).

víctima no es culpable de ello— y menciona que los testigos pueden ayudar; la tercera parte da a conocer la página electrónica de SEMUJERES e informa sobre los servicios de apoyo que brinda la alcaldía a las víctimas, como Abogadas Mujeres, LUNAS y Centros de Justicia para las Mujeres.

Los *spots* diseñados para su difusión en Facebook incluyen información relevante y necesaria en las acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, pues contribuye a visibilizar y reconocer este problema; en este sentido cabe mencionar la difusión de datos sobre la incidencia de las distintas expresiones de la violencia. Asimismo, como parte de las medidas de prevención es fundamental dar a conocer los servicios de atención a personas víctimas que proporcionan las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México, por lo que se aprecia como un acierto de la campaña difundir los servicios de la Línea Mujeres, los módulos de las Abogadas de las Mujeres en las agencias de los ministerios públicos, las LUNAS, los Centros de Justicia para las Mujeres y las fiscalías para la atención de delitos sexuales. Desde este punto de vista, se considera que la campaña transmitida en Facebook atiende dos componentes centrales en el diseño de estas estrategias de comunicación: proporciona información (informativo) y promueve la acción (persuasivo para actuar) (FEMP, 2007: 32).

Además de la estrategia de comunicación de esta campaña mediante la difusión de *spots* en Facebook (Identa, 2019d), ¹¹⁰ conforme a los documentos proporcionados a Evalúa es posible identificar que "Paremos la violencia hacia las Mujeres #DateCuenta2" incluye anuncios y *spots* en radio, televisión, prensa y revistas (SEGOB, 2020), así como anuncios instalados en espacios del mobiliario urbano (parabuses, bajo puentes, quioscos y pantallas digitales, entre otros) y en el Sistema de Transporte Colectivo Metro (Identa, 2020b: 3). La presencia de estos medios y soportes es comentada en otras fuentes consultadas para la evaluación de esta acción, como los informes de seguimiento de la DAVM-2019 que se han presentado en las sesiones del GIM, el *Segundo Informe de Gobierno* de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México (Gobierno CDMX, 2020: 240) y la *Glosa del Segundo Informe de Gobierno* de SEMUJERES (SEMUJERES, 2020: 52). No obstante lo anterior, la información sobre el contenido de los anuncios gráficos difundidos en el transporte público —principalmente en el Metro y en algunas partes del mobiliario urbano distribuido en la Ciudad — es escasa. Es necesario revisar a detalle los documentos enviados por la Secretaría de Gobierno en respuesta a la solicitud realizada desde Evalúa para hallar, en uno de los informes elaborados por Identa (2020c), parte del contenido temático de estos anuncios: el control de la pareja, el control sexual, los estereotipos sexistas y la violencia en el transporte público.

A pesar de haber solicitado el documento de planeación (o los documentos) que sirvieron de referencia para el diseño de esta acción, recibimos algunos informes que no corresponden a cabalidad con los que, suponíamos, habrían sido elaborados con tal fin. Consideramos que carecemos de los elementos

¹¹⁰ En el documento "Métricas de pauta" (Identa, 2019d) se menciona que la campaña #DateCuenta2 inició con la difusión de videos en Facebook entre el 12 y el 31 de diciembre de 2019.

necesarios para realizar una valoración completa sobre el alcance y las características de las vertientes incluidas en esta acción de la DAMV-2019, pues no contamos con un plan integral donde sean formulados los objetivos estratégicos, descritas las poblaciones objetivo, detalladas las estrategias de comunicación, enunciados los temas y mensajes a transmitir, y definidas las fechas y los plazos para su difusión. 111, 112

Las acciones de sensibilización y prevención de la violencia contra las mujeres por razones de género son, sin duda alguna, fundamentales para avanzar en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Actualmente se cuenta con un marco jurídico importante en la materia, en el cual no sólo se reconoce el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, sino también aparecen tipificados como delitos las distintas violencias que por razones de género se cometen en contra de las mujeres. Sin embargo, la norma y su debida aplicación no son suficientes para erradicar la violencia de género; además, es indispensable realizar acciones de sensibilización y prevención con el propósito de modificar el constructo cultural que justifica, ejerce y reproduce la dominación masculina.

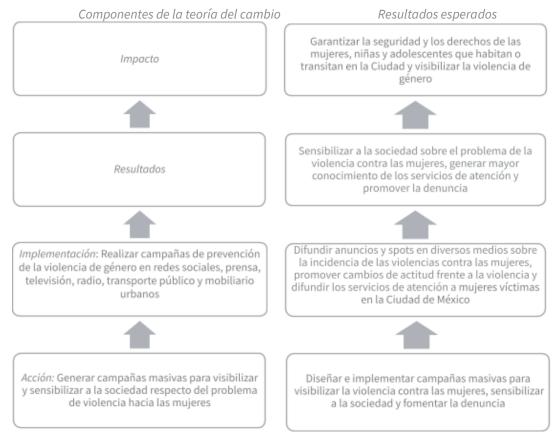
Relación del objetivo de la acción con el objetivo general de la DAVM-2019

La acción 11 de la DAVM-2019 — "Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres" — resulta ser una estrategia de suma relevancia para contribuir a la prevención de este problema, y en consecuencia para evitar que se cometan actos que impidan a las mujeres el ejercicio pleno de su derecho a vivir una vida libre de violencia. Esta acción se inscribe en las medidas de prevención, definidas por la LAMVLV (Artículo 13) como "el conjunto de acciones que deberán llevar a cabo las dependencias, entidades de la Ciudad de México y las Alcaldías para evitar la comisión de delitos y otros actos de violencia contra las mujeres, atendiendo a los posibles factores de riesgo tanto en los ámbitos público y privado".

¹¹¹ Es de suma importancia conocer la duración de la o las campañas, dado que este aspecto resulta esencial para garantizar la captación y comprensión del mensaje por parte de la población objetivo.

¹¹² Salvando las distancias, nuestra valoración en este punto es coincidente con la emitida por el Grupo de Trabajo conformado para atender la Segunda Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en algunas demarcaciones de la Ciudad de México. El GT señala que, de acuerdo con la información "aportada por el Estado" correspondiente a las acciones realizadas en 2019, "se reconoce la elaboración de múltiples campañas de promoción de los derechos humanos pero de las cuales, no es posible desprender la diferencia entre las mismas, la planeación para su elaboración, el objetivo que persiguen, el diseño del contenido específico, el público al que fueron destinadas, el ámbito geográfico, la frecuencia de las mismas, canales de difusión, ni si existe medición del alcance. Del mismo modo, no se aprecia que exista articulación entre las campañas lanzadas por las diversas instituciones ni una línea clara de comunicación" (Informe GT, 2020, 92).

FIGURA A11.8 TEORÍA DEL CAMBIO DE LA ACCIÓN 11



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Estrategia de comunicación #DateCuenta2* (Identa, 2019a) y *Campañas sobre el combate a violencia contra las mujeres 2020* (Identa, 2020c).

Es posible concluir que esta acción mantiene una congruencia lógica con los objetivos enunciados en el Artículo Primero de la DAVM-2019, en particular con el de visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia. Asimismo, a partir de la información analizada podemos afirmar que, mediante esta acción, se contribuye también a la difusión de los espacios de atención, como las LUNAS, los Módulos de las Abogadas de las Mujeres, los Centros de Justicia para Mujeres y las fiscalías especializadas en delitos sexuales. En este sentido, cabría esperar un crecimiento en la demanda de estos servicios y un incremento en el número de denuncias efectuadas por actos cometidos contra las mujeres. Por supuesto, la valoración de los efectos o impactos derivados de la aplicación de este tipo de campañas sólo podrá ser resultado de una evaluación que excede los alcances de la que aquí se presenta.

A modo de conclusión

Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres es una acción esencial para el cumplimiento de los objetivos de la DAVM-2019.

Esta acción está sustentada en el marco jurídico (internacional, nacional y local) y en investigaciones
teóricas y empíricas que plantean que una de las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres por razones de género se debe a la violencia simbólica, a la cultura machista o patriarcal, que
construye y promueve roles y estereotipos de género con los que se legitima la discriminación y la
subordinación de la mujer en todas las esferas de la sociedad. Con base en estos argumentos se plantea
la necesidad de realizar campañas informativas que contribuyan a modificar dichos roles y estereotipos, y que promuevan los derechos humanos de las mujeres; en particular, el derecho a vivir una vida
libre de violencia.

Esta acción es una de las medidas que el Gobierno de la Ciudad de México emprendió antes de la DAVM-2019, por lo que se considera que es una acción que da continuidad a la campaña iniciada en septiembre de 2019. Los documentos revisados para la evaluación de diseño de esta acción corresponden a la respuesta proporcionada por la Secretaría de Gobierno —uno de los entes públicos responsables de la acción, junto con SEMUJERES— así como a otros referentes presentados en las sesiones del GIM y a consultas realizadas en algunos portales electrónicos de dependencias del Gobierno local. El análisis de estos antecedentes nos permite conocer la estrategia de comunicación aplicada entre diciembre de 2019 y marzo de 2020. Sin embargo, dado que no nos fue enviado un documento sobre la planeación integral de esta acción, desconocemos la existencia y características de las eventuales rutas o estrategias que pueden ser desarrolladas al respecto.

En cuanto a los elementos de la campaña que fue posible analizar, se aprecia que los mensajes difundidos —en Facebook, en el transporte público y en el mobiliario urbano— están dirigidos a la sociedad en su conjunto (víctimas, agresores y personas testigos de los actos de violencia); permiten visibilizar distintos tipos de violencia (psicológica, física y sexual) y conocer los contextos en los que estos actos se cometen (transporte público, laboral, pareja). Cabe mencionar que la campaña contribuye a difundir los servicios de atención para víctimas que existen en la Ciudad de México (LUNAS, Centros de Justicia para Mujeres, Abogadas de las Mujeres, Línea Mujeres y fiscalías especializadas).

5.2 Evaluación de la congruencia interna de las 11 acciones respecto del objetivo general de la DAVM-2019

En este apartado se presenta la evaluación de la congruencia interna de las acciones que integran la DAVM-2019. La pregunta central que guía esta valoración es: ¿en qué medida las 11 acciones de emergencia son congruentes, en su conjunto, con el objetivo que la misma Declaratoria establece? Para ello, se plantean cuatro ejes de análisis que permiten dar cuenta de su relación y aporte a este objetivo, así



como de la complementariedad entre las mismas acciones: 1) el eje de las políticas públicas (prevención, atención y acceso a la justicia); 2) el análisis del principal componente de intervención de cada acción; 3) la alineación entre las acciones y el objetivo de la DAVM-2019; y 4) los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres.

De acuerdo con la LAMVLV, las "políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia" (Artículo 2) se ejecutan mediante "acciones de prevención, atención y de acceso a la justicia" (Artículo 12). Además, en el Artículo 10 de esta Ley se establece que "ante la alerta de violencia, el Gobierno de la Ciudad de México deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Rehabilitar a las mujeres víctimas de violencia a través de la prestación de servicios médicos y psicológicos especializados y gratuitos para su recuperación y de las víctimas indirectas;
- II. Reparación del daño a través de la investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes, que propiciaron la violación de los derechos humanos de las víctimas a la impunidad; y el diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de nuevos delitos contra las mujeres, así como la verificación de los hechos y la publicidad de la verdad; y
- III. Todas aquellas que se consideren necesarias para atender, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres".

A partir de lo anterior, es posible inferir que las medidas que se deben considerar en la declaratoria de alerta se agrupan en prevención, atención y acceso a la justicia, que se retoman como los ejes de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres. En cuanto a la *prevención*, se establece la instrumentación de "políticas públicas que eviten la comisión de nuevos delitos contra las mujeres" (Artículo 10, Fracción II). En la *atención* se incluyen las medidas para la rehabilitación (en los términos señalados en la Fracción I) y para el *acceso a la justicia* se plantea la "reparación del daño a través de la investigación y sanción" (Fracción II).

Como se ha mencionado en la evaluación de la congruencia externa (4. Evaluación de la congruencia externa de la DAVM-2019), Evalúa no recibió un documento con los criterios ni el sustento general para el diseño de conjunto de las acciones incluidas en la DAVM-2019. Al respecto es importante mencionar que (ante la petición de información realizada a la Secretaría de Gobierno requiriendo el documento correspondiente a la solicitud de la declaratoria de alerta) se recibió el oficio SMCDMX/0983/2019. En él, la Secretaría de las Mujeres solicita a la Secretaría de Gobierno "realizar las acciones pertinentes para cumplimentar la declaratoria de Alerta por Violencia contra las mujeres en la Ciudad de México" con base en la existencia de "delitos graves y sistemáticos contra las mujeres y las niñas, por lo que resulta imperativo reforzar las condiciones que garanticen su seguridad" (página 12). El envío de este oficio es fundamental para acatar a cabalidad las disposiciones que establece el ordenamiento local en estos



casos, como se expuso ampliamente en el apartado dedicado a la evaluación de la congruencia externa de la declaratoria. Sin embargo, la revisión detallada de su contenido es particularmente relevante para la evaluación de la congruencia interna de la declaratoria, pues permite obtener tres conclusiones generales.

En primer lugar, el oficio incluye un conjunto de indicadores sobre la incidencia de ciertos delitos padecidos por las mujeres en la Ciudad de México (abuso sexual, acoso sexual, privación de la libertad personal para realizar actos sexuales, feminicidio y violación) y su comportamiento en los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud de la declaratoria (2017 a 2019). Aun cuando se dedica gran parte del oficio a mostrar resultados referidos a indicadores, y se reconoce la gravedad de la violencia familiar que padecen mujeres y niñas —"(...) la violencia en el ámbito familiar es la que en su mayoría viven las mujeres y las niñas, de manera cotidiana. De acuerdo con las estadísticas delictivas de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, el segundo delito más denunciado en la ciudad lo ocupa violencia familiar" (página 11)— los datos sobre estos delitos son omitidos de la solicitud.

En segundo lugar, entre los antecedentes sobre los que la SEMUJERES sustenta la solicitud se menciona un numeroso conjunto de "estrategias, acciones y programas integrales" (página 2) que, como se afirma, "no han sido suficientes para reducir sustancialmente la violencia contra las mujeres". Algunas de estas medidas corresponden a la instalación de Centros de Justicia para las Mujeres, el fortalecimiento de las LUNAS y del programa "Viajemos Seguras y Protegidas", la instrumentación de la estrategia "Senderos Seguros: Camina libre, camina segura", la presentación de la iniciativa de Ley para la creación del Banco de ADN, la profesionalización de los elementos policiales y la implementación de campañas informativas y de comunicación social contra la violencia de género. Es decir, varias de las acciones incluidas en la DAVM-2019 (cinco de las 11) son evaluadas como insuficientes por la propia SEMUJERES en el oficio donde se solicita la emisión de la alerta, mientras que el resto de las acciones incluidas en el decreto de la declaratoria tienen, en su mayor parte, antecedentes de diseño en el informe del grupo de trabajo de la primera solicitud de AVGM (marzo de 2018), o en el *Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres* (agosto de 2019).

En tercer lugar, si bien la existencia de las acciones (en su diseño e implementación) antes de su inclusión en la DAVM-2019 no constituye necesariamente un problema en términos de la evaluación de diseño de la congruencia interna, sí lo es, desde nuestro punto de vista, el hecho de que la solicitud enviada por la SEMUJERES a la Secretaría de Gobierno no haga explícitas las acciones que propone incluir ni su justificación. De acuerdo con el fundamento jurídico de la solicitud, ésta se elabora (entre otros ordenamientos citados) con base en los Artículos 4 y 8 del Reglamento de la LAMVLV, donde la alusión



al "proyecto de Declaratoria" es inequívoca.¹¹³ Aun cuando el Reglamento no contiene una definición de lo que debe entenderse por "proyecto de Declaratoria", cabría esperar que en él se hicieran explícitas las acciones, actividades, estrategias o intervenciones de diversa naturaleza que deberían ser publicadas en el decreto de la DAMV-2019 para atender el problema que provoca su emisión, tanto si se trata de dar continuidad a algunas de ellas como si se propone incorporar otras. En suma, en el oficio de la SEMUJERES no se describe con claridad qué medidas habrán de ser incorporadas en la declaratoria, señalándose de manera general lo siguiente (SMCDMX/0983/11-2019, p. 11-12; énfasis añadido):

En este contexto, reconocemos que las estrategias, programas y acciones que se han llevado a cabo, aunque positivas, no han sido suficientes, ante la escalada de delitos violentos de los que las mujeres somos víctimas en todos los ámbitos. Esta situación hace necesario e impostergable, **generar y coordinar acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar las violencias, así como garantizar la seguridad de las mujeres y las niñas.**

Considerando estas conclusiones, el análisis desarrollado en este apartado sobre la lógica interna de las acciones que conforman esta declaratoria se realiza con base en lo establecido en la LAMVLV respecto de las medidas de la declaratoria, y los resultados de la evaluación de diseño de cada una de estas acciones.

Alineación de las acciones de acuerdo con los ejes de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres

La primera aproximación a la evaluación de la congruencia interna de las acciones de la DAVM-2019 se lleva a cabo valorando la alineación entre estas acciones y los ejes de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres (prevención, atención y acceso a la justicia). Este análisis se realiza tomando como referencia la LAMVLV y su Reglamento, así como las principales actividades, bienes o servicios brindados por las acciones que integran la declaratoria. Por un lado, se consideran las medidas dispuestas en los ordenamientos; de manera particular en los Capítulos II, III y VI de la LAMVLV, donde se hace mención explícita a la prevención, la atención y el acceso a la justicia, respectivamente. Por otra parte, se retoma la información analizada para la evaluación de diseño de las acciones y la teoría del cambio elaborada para cada acción.

¹¹³ El Artículo 4 del Reglamento establece (énfasis añadido para ambas citas): "El INMUJERES [actual Secretaría de las Mujeres] podrá solicitar a la Secretaría de Gobierno la emisión de la Declaratoria cuando en el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de hechos de violencia feminicida, enviando el expediente con las constancias que lo soporten, un **proyecto de Declaratoria** y una opinión sobre la procedencia que al respecto emita". El Artículo 8 señala: "Una vez que el INMUJERES cuente con la información requerida tendrá un plazo de diez días hábiles para elaborar el **proyecto de Declaratoria**, emitir la opinión de procedencia y realizar la solicitud de Declaratoria a la Secretaría de Gobierno".

Teniendo en cuenta estos elementos, se definen los criterios por los que se vinculan las acciones de la DAVM-2019 con los ejes, y se atribuye a cada una el valor que se presenta en la TABLA 5.2.1: a) círculo verde oscuro, cuando existe una vinculación explícita entre la acción (o alguna de sus medidas) y alguna disposición de la LAMVLV (en ese caso se incluye el artículo de la Ley donde se encuentra esta referencia); b) círculo verde claro, cuando es posible establecer la vinculación entre la acción (o alguna de sus medidas) y el eje de la política pública a partir de la evaluación de diseño efectuada para cada acción. Al respecto es importante aclarar que ambos criterios son complementarios, lo cual tiene dos implicaciones: por un lado, la alineación es resultado de esta doble aproximación; por otra parte, pueden existir coincidencias en la aplicación de dichos criterios cuando el ordenamiento y la evaluación de diseño arrojan la misma conclusión. Como resultado de este análisis es posible conocer de qué manera se alinea cada acción de la DAVM-2019 con los ejes de prevención, atención y acceso a la justicia, y realizar un examen de conjunto desde esta aproximación.

Es importante mencionar que las medidas de prevención son aquéllas cuyo propósito es evitar la comisión de delitos y otros actos de violencia contra las mujeres, por lo que en su diseño deben ser considerados los factores de riesgo que se pueden presentar en los ámbitos público y privado, como lo establece la LAMVLV (Artículo 13). Estas medidas están dirigidas a hombres y mujeres con la intención de modificar los estereotipos, prejuicios y roles de género con el fin de que contribuyan a cambiar las actitudes y la condición de desigualdad entre los géneros (Artículo 16, Fracción VII). También son medidas de prevención las acciones, políticas, intervenciones, programas y proyectos de diversa naturaleza, de índole jurídica, política, administrativa y cultural, que pueden contribuir a la protección de la mujer contra toda forma de violencia, así como a evitar la reincidencia en la victimización de la mujer.

Como puede observarse en la TABLA 5.2.1, nueve de las 11 acciones que conforman la DAVM-2019 (o 10, si se consideran de manera separada las dos que se desprenden de la A2) están alineadas con el eje de prevención, y en siete de ellas esta vinculación se halla de manera explícita en la LAMVLV. Únicamente las acciones 7 y 9 no tendrían un relación con este eje de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, pues se refieren a la mejora de espacios físicos donde se brinda atención a las víctimas y a la creación del mecanismo para la auditoría social, respectivamente.

Por otro lado, el eje de la atención abarca "servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales [brindados] con calidad y calidez para su empoderamiento y desarrollo integral de sus potencialidades" (Artículo 28, LAMVLV). De acuerdo con este mismo ordenamiento local, la intervención especializada debe regirse por la atención integral, que incluye medidas en materia "sanitaria, psicosocial, laboral, orientación y representación jurídica, albergue y seguridad, patrimonial y económica" (Artículo 30, Fracción I, de la LAMVLV). Además, se establece que las actividades para la atención deben procurar también "servicios reeducativos integrales a las personas agresoras, con la finalidad de erradicar la violencia de su vida", una función que la LAMVLV atribuye al DIF (Artículo 42).

TABLA 5.2.1 ALINEACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019 DE ACUERDO CON LOS EJES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

#	Assistance do la PAUM 2010	Ejes de las Políticas Públicas		
#	Acciones de la DAVM-2019	Prevención	Atención	Acceso a la justicia
1	Presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales		0	•
		Art 14 Ter		Art 54
2.1	Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la liniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital	•	0	Art 54
2.2	Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de [] la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales	•	0	Art 54 y 58 VI c
3	Fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género	•	•	Altorysovic
		Art 16 IV	Art 31, 32, 33 y 35	
4	Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia	•	•	•
5	Incrementar el número de senderos seguros del Programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público	Art 26 X	0	0
6	Fortalecer las acciones del Programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en el transporte público y por plataformas	•	•	•
		Art 23 l y III		
7	Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna	0	•	•
8	Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos	•	•	•
		Art 26 X		Art 55 II y III; 59 I
9	Conformación una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia	0	0	•
10	Creación de la Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Seguridad Ciudadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres	•	•	Art 54
11	Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres	Art 25 II y IV	0	Art 54
		Art 15 II		
			10	

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (GO-CDMX, 23 de noviembre de 2020), el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México (GO-CDMX, 25 de noviembre de 2019) y la evaluación de diseño de cada acción (presentada en *5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019*).

Al revisar los componentes de las acciones identificamos que existen menciones explícitas a la A3, y a varias de sus medidas, en la LAMVLV; de manera particular en los Artículos 31, 32 y 35. Asimismo, otras acciones de la DAVM-2019 están alineadas con el eje de la atención si tenemos en cuenta la información analizada para su evaluación de diseño, pues incluyen actividades relacionadas con la intervención física de espacios donde acuden las mujeres víctimas, con la capacitación de las personas responsables de esta atención, o incluso con la mejora de las condiciones en que, desde los espacios públicos, pueden proporcionarse estos servicios. En este grupo de acciones es posible mencionar la A4, A6, A7, A8 y A10.

En tercer lugar, el eje de acceso a la justicia abarca diversas medidas que, en conjunto, "deben realizar las dependencias, entidades de la Ciudad de México y las Alcaldías para hacer efectiva la exigibilidad de sus derechos en los ámbitos civil, familiar, penal, entre otros. Implica la implementación de medidas de protección, así como el acompañamiento, la representación jurídica y, en su caso, la reparación del daño" (Artículo 54, LAMVLV). En suma, las acciones vinculadas con este eje buscan asegurar la debida diligencia en la atención, investigación y sanción de los posibles delitos de violencia contra las mujeres, procurando (desde la coordinación entre los entes y las dependencias responsables) asesoría jurídica, atención psicológica y médica y, en caso necesario, canalización a Casas de Emergencia y Centros de Refugio (LAMVLV, Artículo 60, Fracción III). La mayoría de las acciones relacionadas con el acceso a la justicia recaen principalmente en las instancias de seguridad y procuración de la justicia de la Ciudad de México (de manera particular, en la Secretaría de Seguridad Ciudadana y en la Fiscalía General de Justicia), aunque las acciones referidas a los ordenamientos también se articulan con este eje.

Como se muestra en la TABLA 5.2.1, todas las acciones de la DAVM-2019 —excepto la A5— están alineadas con el acceso a la justicia. En el caso de los ordenamientos (A1, A2.1, A2.2), cuya mención a este eje es inequívoca en la LAMVLV, pretenden fortalecer la investigación y la sanción de los delitos. Las intervenciones en los espacios donde se atiende a las víctimas (como las unidades de las fiscalías especializadas, los Centros de Justicia para las Mujeres o las agencias del ministerio público) buscan emitir medidas para la mejora y la protección mediante adecuaciones físicas (A7). Se incluyen también aquí las medidas que brindan acompañamiento jurídico o coadyuvan a la investigación sobre los posibles delitos de violencia cometidos contra las mujeres en el espacio laboral, de manera particular contra quienes laboran en la Secretaría de Seguridad Ciudadana (A10); las acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de los servidores públicos para la atención de las víctimas (A4 y A8); las que favorecen el acceso mediante la instalación de tecnologías en el espacio público (A6); los mecanismos de supervisión de procesos en materia de procuración de justicia (A9); y las campañas (A11), en la medida en que dan a conocer los servicios públicos a los que pueden acceder las mujeres víctimas de violencia. En suma, una mirada de conjunto a la información que se presenta en la TABLA 5.2.1 permite concluir que la mayor parte de las acciones de la DAVM-2019 están alineadas —de una manera u otra— con dos o más ejes de

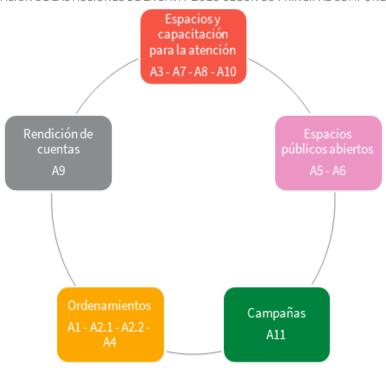


las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres; de manera particular, con la prevención y el acceso a la justicia.

Lógica interna de las acciones a partir de su principal componente de intervención

Las acciones que componen la DAVM-2019 son el instrumento mediante el cual se busca resolver el problema público por el que se declaró la alerta; a saber: la situación de violencia feminicida que viven las mujeres, niñas y adolescentes en la Ciudad. Si se toma como referencia el principal componente de intervención de cada acción —identificado a partir de la evaluación de diseño llevada a cabo de manera individual— es posible agruparlas en cinco categorías: a) espacios y capacitación para la atención, b) espacios públicos abiertos, c) campañas, d) ordenamientos y e) rendición de cuentas. Como se puede observar en la FIGURA 5.2.1, cuatro de las 11 acciones se refieren a espacios y capacitación para la atención (A3, A7, A8 y A10), pues están dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales en los lugares de atención operados por la SEMUJERES, la SSC y la FGJ. El mismo número de acciones son clasificadas entre los ordenamientos (A1, A2.1, A2.2 y A4), y dos son incluidas en la categoría de los espacios públicos abiertos (A5 y A6). Las acciones 9 y 11 integran la rendición de cuentas y las campañas, respectivamente.

FIGURA 5.2.1 CLASIFICACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019 SEGÚN SU PRINCIPAL COMPONENTE DE INTERVENCIÓN



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México (GO-CDMX, 25 de noviembre de 2019).



En las TABLAS 5.2.2 a 5.2.6 se recupera esta misma clasificación para profundizar —desde cada componente de intervención— en el análisis de la problemática que atienden las acciones, el objetivo u objetivos que pretenden lograr y los ejes de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres con que se vinculan (según la alineación mostrada en la TABLA 5.2.1).¹¹⁴

TABLA 5.2.2 ACCIONES DE LA DAVM-2019 CUYO PRINCIPAL COMPONENTE DE INTERVENCIÓN SON LOS ORDENAMIENTOS

Acción	Problemática que atiende	Eje de las políticas públicas	Objetivo(s) de la acción	
1. Presentar la iniciativa de ley para la Creación del Re-	Reincidencia en la co- misión de delitos se- xuales por la falta de	Prevención	Facilitar la investigación e identificación de quienes cometen delitos sexuales y	
gistro Público de Agresores Sexuales.	investigación y procesamiento penal.	Acceso a la justicia	proteger a la población del riesgo de ser víctima.	
2.1 Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de	cida mediante la propagación de la iniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que anciona el acoso y la violen-		Reconocer la violencia digital en los ordenamientos legales, sancionar los tipos penales, visibilizar esta modalidad de violencia.	
la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violen- cia digital.				
2.2 Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de	Impunidad por falta de identificación, deten- ción y sanción de quie-	Prevención	Contribuir a identificar a quienes cometen delitos sexuales, a su detención y sanción; disminuir la impu	
Ley por la que se crea el Banco de ADN para uso fo- rense, para la persecución de delitos sexuales.	nes cometen delitos sexuales, e investiga- ciones pendientes.	Acceso a la justicia	nidad, reincidencia, resolver investigaciones pendientes y a la disuasión del delito.	
4. Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obliga-	Las personas servido- ras públicas encarga- das de atender e inves-	Prevención	Avalar las competencias, habilidades y conocimien-	
ción de certificar a ministe- rios públicos, asesores jurídi- cos y peritos en la atención	tigar los delitos contra las mujeres por razo- nes de género carecen	Atención	tos de las y los servidores públicos que atienden e in- vestigan delitos contra	
de mujeres víctimas de vio- lencia.	jeres víctimas de vio- de competencias para		mujeres y niñas víctimas de violencia.	

¹¹⁴ Por este motivo, los ejes de las políticas mostrados en las TABLAS 5.2.2 a 5.2.6 aparecen coloreados en el mismo tono que los círculos de la TABLA 5.2.1.



Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la evaluación de diseño de cada acción (véase 5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019).

En primer lugar, los ordenamientos son las iniciativas de ley, reformas y adhesiones enviadas al Congreso local con el propósito de contar con el marco normativo para un fin (TABLA 5.2.2). Si bien las acciones 1, 2 (A2.1 y A2.2) y 4 de la DAVM-2019 son ordenamientos, las dos primeras (1 y 2) se enfocan en reconocer, investigar y sancionar delitos relacionados con la violencia sexual y la violencia digital, mientras que la 4 se refiere a las atribuciones institucionales de la FGJ. El común denominador de estas medidas es que su aplicación está condicionada a la aprobación por parte del Congreso de la Ciudad de México.

Como parte de los espacios y de la capacitación para la atención, están las acciones 3, 7, 8 y 10, orientadas a la mejora de los lugares donde se presta este servicio a las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia, y a la formación de las personas servidoras públicas involucradas en esta tarea (TABLA 5.2.3). Ambos elementos —mejora del espacio físico y formación/capacitación— son indispensables para proporcionar atención de manera adecuada y eficiente. Estas medidas tienen el propósito común de asegurar el respaldo y la ayuda a las víctimas mediante un acompañamiento que les permita acceder a la justicia, una de las demandas sociales más recurrentes. De acuerdo con esta lógica, en la atención de primera instancia se proporciona orientación y apoyo a las víctimas en su proceso de denuncia y seguimiento de ésta. Dada la heterogeneidad de las acciones clasificadas en esta categoría, existen distintos alcances en la naturaleza del acompañamiento que se brinda a las personas.

TABLA 5.2.3 ACCIONES DE LA DAVM-2019 CUYO PRINCIPAL COMPONENTE DE INTERVENCIÓN SON LOS ESPACIOS Y LA CA-PACITACIÓN PARA LA ATENCIÓN

Acción	Problemática que atiende	Eje de las políticas públicas	Objetivo(s) de la acción
3. Fortalecer las Unidades Te-	El proceso de atención a mujeres es difuso, existen deficiencias en la infraestructura de los espacios e insuficiencia de recursos humanos.	Prevención	Unificar los protocolos de atención, capacitar al per-
rritoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Gé-		Atención	sonal en su aplicación; me- jorar las condiciones mate- riales de los espacios, y con-
nero.		Acceso a la justicia	tratar a personal en las áreas que lo requieran.
7. Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la	le atención a mujeres en la infraestructura impiden la privacidad en los espacios de atendados de atendados de los espacios de los espacios de atendados de los espacios d		Brindar una atención más rápida, cálida y digna; efi-
una atención más rápida, cá- lida y digna.			ciente y eficaz; en un am- biente de confort, seguri- dad, privacidad y confianza.

8. Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con pers-	En el ejercicio de las funciones desempe- ñadas por las perso-	Prevención	Mejorar las competencias profesionales de los cuer- pos policiales en su res-	
pectiva de género y de derechos humanos. ca at ju víve ex	nas servidoras públicas encargadas de atender e impartir justicia a las mujeres víctimas de violencia, existe violencia institucional.	Atención	puesta, actuación y opera- ción en la prevención y atención de la violencia	
		Acceso a la justicia	contra las mujeres.	
10. Creación de la Unidad Especializada de Género en la	I Las mujeres nolicia — I Prevención		Brindar la atención integral	
Secretaría de Seguridad Ciu- dadana para la atención inte- gral y oportuna de delitos co-	lencia laboral por personas compañe-	Atención	a las mujeres policía que han sido víctimas de violen-	
metidos en contra de las mu- jeres.	ras, mandos o subal- ternas.	Acceso a la justicia	cia de género.	

Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la evaluación de diseño de cada acción (véase 5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019).

En cuanto a las intervenciones en espacios públicos abiertos están las acciones 5 y 6, orientadas a reducir el riesgo de que las mujeres vivan una situación de violencia en las vías de tránsito y en el transporte público (TABLA 5.2.4). Se trata de dos acciones motivadas por la incidencia de delitos que afectan la plena movilidad, la libertad y el disfrute de la Ciudad, por lo que se enfocan en mejorar las condiciones y la percepción de seguridad por parte de las mujeres, niñas y adolescentes. Estas acciones parten de la premisa de que los cambios y las adaptaciones en el entorno, y la colocación de dispositivos de seguridad en el espacio público, reducen el riesgo de ser víctima de violencia. La naturaleza de las medidas incluidas en la acción 6 permite vincularla también con los ejes de atención y acceso a la justicia.

TABLA 5.2.4 ACCIONES DE LA DAVM-2019 CUYO PRINCIPAL COMPONENTE DE INTERVENCIÓN SON LOS ESPACIOS PÚBLICOS ABIERTOS

Problemática Eje de las Acción que atiende políticas públicas
--

5. Incrementar el número de senderos seguros del Programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público.	Las mujeres presentan riesgo de ser víctima de violencia comunitaria en el espacio público o de libre tránsito.	Prevención	Mejorar las condiciones de seguridad y fomentar el disfrute de los espacios públicos.	
6. Fortalecer las acciones del	Las mujeres presentan riesgo de sufrir violencia sexual en el transporte público y en los espacios aledaños a éstos.	Prevención	Mejorar las condiciones y la percepción de seguridad en el transporte público; brindar atención a víctimas de violen- cia; generar condiciones ami-	
y Protegidas" en el trans- porte público y por platafor- mas. el tra blico cios		Atención		
		Acceso a la justicia	gables a sus usos y necesidades.	

Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la evaluación de diseño de cada acción (véase 5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019).

La acción 11 de la DAVM-2019 es la única relacionada con campañas de comunicación. En su redacción enuncia los objetivos de visibilizar y sensibilizar, a la sociedad en general, sobre el problema de la violencia que viven cotidianamente las mujeres derivado de patrones socioculturales arraigados en la convivencia diaria (TABLA 5.2.5). En los mensajes de estas campañas también se difunden los servicios que ofrecen las instituciones para que las víctimas sepan a qué lugares pueden acudir en caso de necesidad y cuáles son los medios de que disponen para solicitar asistencia.

TABLA 5.2.5 ACCIÓN DE LA DAVM-2019 CUYO PRINCIPAL COMPONENTE DE INTERVENCIÓN SON LAS CAMPAÑAS

Acción	Problemática que atiende	Eje de las políticas públicas	Objetivo de la acción	
11. Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar	Predominan patrones so- cioculturales que normali- zan y justifican las violen-	Prevención	Visibilizar el grado y los tipos de violencia que sufren las mujeres, hacer un llamado colectivo a pa-	
a la sociedad res- pecto del problema de la violencia hacia las mujeres.	cias contra las mujeres.	Acceso a la justicia	rar esa violencia y proporcionar información sobre las instituciones y los servicios de atención.	

Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la evaluación de diseño de cada acción (véase 5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019).



TABLA 5.2.6 ACCIÓN DE LA DAVM-2019 CUYO PRINCIPAL COMPONENTE DE INTERVENCIÓN ES LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Acción	Problemática que atiende	Eje de las políticas públicas	Objetivo de la acción
9. Conformación [de] una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia.	Las mujeres víctimas de violencia de género no son atendidas con la debida diligencia en la procuración e impartición de justicia.	Acceso a la justicia	Establecer un mecanismo de identificación, supervisión y sanción de las posibles conductas del personal encargado de la procuración de justicia que puedan ser constitutivas de algún delito y/o falta administrativa.

Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la evaluación de diseño de cada acción (véase 5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019).

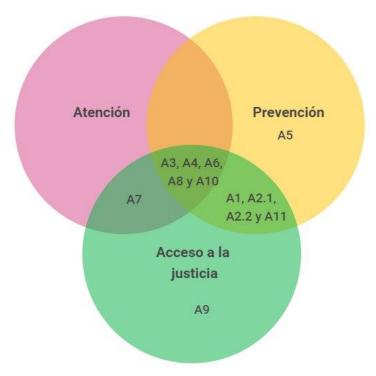
En la categoría de rendición de cuentas se incluye la acción 9 de la declaratoria, que se ocupa de la vigilancia ciudadana en el proceso de impartición de justicia (TABLA 5.2.6). A pesar de que los entes responsables de esta medida no proporcionaron información sobre los mecanismos o vías de instrumentalización de esta auditoría social, es posible recuperar, a partir de los escasos referentes disponibles, la problemática que se pretende atender y el objetivo que se quiere perseguir con su diseño e implementación.

De acuerdo con la problemática y los objetivos específicos de cada acción —a partir de los cuales se vinculan con los mencionados ejes de prevención, atención y acceso a la justicia— es posible identificar cómo se relacionan, y eventualmente se complementan, las acciones de la declaratoria (FIGURA 5.2.2). El primer conjunto de acciones estrechamente relacionadas entre sí teniendo en cuenta estos criterios está conformado por las acciones A1, A2.1, A2.2 y A11, asociadas con la prevención y con el acceso a la justicia. Las tres primeras son ordenamientos, mientras que la 11 se enfoca en la sensibilización hacia el problema de la violencia contra las mujeres como un aspecto formativo.

El otro conjunto de acciones relacionadas entre sí lo integran la A3, A4, A6, A8 y A10, pues todas ellas, en distinta medida, abonan de manera simultánea a la prevención (al perseguir disminuir el riesgo de que las mujeres sufran violencia), a la atención (contribuyen a su protección mediante servicios y medidas encaminadas a su empoderamiento y desarrollo integral) y al acceso a la justicia (buscan asegurar la debida diligencia en la atención, investigación y sanción de los delitos de violencia contra las mujeres). Se trata de las LUNAS, de las acciones para la formación y certificación de servidores públicos que proveen atención a mujeres en espacios de procuración de justicia, de las intervenciones en el transporte público, y de la creación de una unidad institucional para la atención del problema de violencia laboral que sufren las mujeres que laboran en la Secretaría de Seguridad Ciudadana.



FIGURA 5.2.2 RELACIÓN ENTRE LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019 DE ACUERDO CON LOS EJES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES



Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la tabla 5.2.1.

Alineación de las acciones con el objetivo de la DAVM-2019

Al evaluar la congruencia interna de las acciones que forman parte de la DAVM-2019 es importante analizar su alineación respecto del objetivo de la declaratoria. En el Artículo Primero del decreto por el cual ésta se emite se enuncia su fin o propósito en los siguientes términos: 1) garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad, 2) visibilizar la violencia de género y 3) transmitir un mensaje de cero tolerancia. A continuación (Artículo Segundo), para garantizar "el derecho a una vida libre de violencia" se enlistan 11 acciones, mientras que en el Artículo Tercero se profundiza en la necesidad de "visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia". En este mismo Artículo se especifica que "el Gobierno de la Ciudad de México deberá enviar un mensaje continuo [...] divulgado en medios de comunicación y replicado por las Alcaldías".

Cabe aclarar que lo dispuesto en el Artículo Tercero ("enviar un mensaje continuo a la ciudadanía de cero tolerancia ante la comisión de conductas violentas en contra de las mujeres") no necesariamente excluye a las 11 acciones enunciadas de contribuir en ambos sentidos —hacia la visibilización de la violencia de género y hacia la transmisión de un mensaje de cero tolerancia—, pues tales acciones incluyen diversas medidas que coadyuvan a garantizar la debida diligencia así como a reducir la impunidad, la



revictimización de las mujeres y la reincidencia de los agresores. En este sentido, es posible afirmar que las 11 acciones aprobadas en el Artículo Segundo del decreto están mandando también un mensaje de cero tolerancia. De la misma manera, las acciones que buscan concientizar a la población, o las que ayudan a identificar y reconocer los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, estarían logrando estos resultados al hacer visible la violencia de género.

La evaluación de diseño de cada acción de la declaratoria —sustentada sobre la información proporcionada por los entes públicos responsables— permite identificar la contribución individual de estas acciones a los tres objetivos formulados en la DAVM-2019. El resultado de este ejercicio se muestra en la TABLA 5.2.7, donde para cada acción se señala la contribución (círculos verdes) a estos objetivos, de manera congruente con la teoría del cambio elaborada en cada caso.

Es perceptible cómo cinco acciones están alineadas con el objetivo de visibilizar la violencia de género, pues se trata de acciones que incluyen campañas para concientizar y evitar futuras agresiones (A11 y algunas medidas de la A3), de ordenamientos que reconocen tipos y modalidades específicas de violencia (A1, A2.1) y de herramientas informativas orientadas a disminuir el riesgo de la violencia contra las mujeres (A1 y A6). Asimismo, ocho acciones (o nueve, si se consideran de manera separada las dos que se presentan conjuntamente en la acción 2 de la DAVM-2019) están relacionadas con el fortalecimiento del sistema de justicia, pues incluyen medidas que favorecen la disminución de la revictimización y la impunidad. En este sentido, estas mismas medidas contribuyen a mandar un mensaje de cero tolerancia.

Finalmente, todas las acciones en conjunto (con la salvedad de lo señalado sobre la escasa información disponible para la A9) realizan aportes para garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad. Cada una de las acciones de la declaratoria contribuye, en distintos grados, en los diferentes aspectos que permiten erradicar el riesgo de que las mujeres se conviertan en víctimas de violencia feminicida, que es, en última instancia, el problema que atiende la DAVM-2019. Mientras algunas intervienen espacios físicos (mediante tareas de remodelación y mantenimiento), otras capacitan a servidores públicos, ayudan a que las personas reconozcan expresiones de las violencias o brindan herramientas para investigar y sancionar las formas de violencias contra las mujeres. Así, en conjunto, y teniendo en cuenta la teoría del cambio construida para cada acción, existiría una complementariedad entre todas ellas para coadyuvar a garantizar que las mujeres tengan una vida libre de violencia.

TABLA 5.2.7 ALINEACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019 CON SU OBJETIVO GENERAL

		Objetivos de la DAVM-2019			
#	Acciones de la DAVM-2019	"Garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad	así como visibilizar la violencia de género	y transmitir un mensaje de cero tolerancia"	
1	Presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales	•	•	•	
2.1	Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital	•	•	•	
2.2	Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de [] la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales	•	0	•	
3	Fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género	•	•	•	
4	Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia	•	0	•	
5	Incrementar el número de senderos seguros del Programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público	•	0	0	
6	Fortalecer las acciones del Programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en el transporte público y por plataformas	•	•	•	
7	Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna	•	0	•	
8	Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos	•	0	•	
10	Creación de la Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Seguridad Ciudadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres	•	0	•	
11	Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres	•	•	0	

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la LAMVLV y la teoría del cambio para cada acción. Se omite la acción 9 porque la información disponible para la evaluación de su diseño no ha permitido elaborar la teoría del cambio.





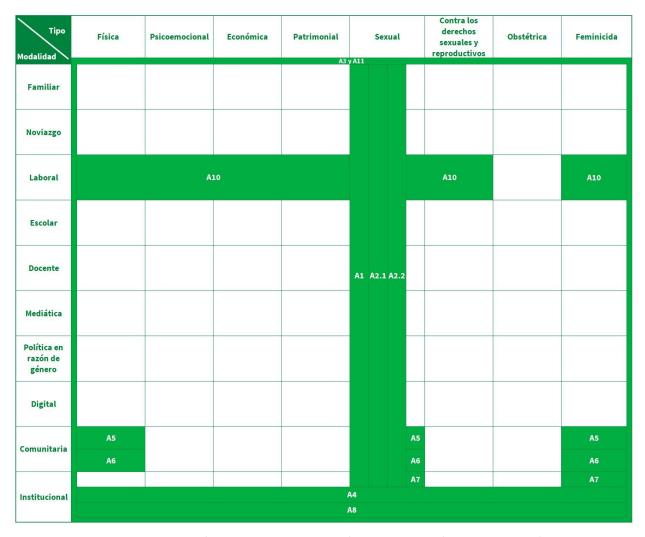
Alineación de las acciones con los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres

De acuerdo con el Capítulo II (Artículo 7) de la LAMVLV existen diez modalidades de violencia contra las mujeres: familiar, en el noviazgo, laboral, escolar, docente, en la comunidad, institucional, mediática contra las mujeres, política en razón de género y digital. Cada una de estas modalidades puede presentar nueve tipos de violencia (Artículo 6): psicoemocional, física, patrimonial, económica, sexual, contra los derechos reproductivos, obstétrica, feminicida y simbólica. Es importante mencionar que la violencia feminicida (en tanto expresión extrema de violencia contra las mujeres que puede culminar en homicidio u otras formas de muerte de igual gravedad) puede ser resultado de la combinación de factores y tipos de violencia a partir de los cuales se identifica el riesgo feminicida. Por consiguiente, a pesar de que en el marco de la LAMVLV el objetivo de una declaratoria es erradicar la violencia feminicida, en el Artículo Primero de la DAVM-2019 (donde son enunciados los objetivos alineados con su fin último) se habla, en general, de seguridad, derechos de las mujeres y violencia de género, pues resulta necesario atender los tipos y modalidades de violencia para enfrentar la violencia feminicida.

Para mostrar de qué manera las acciones de la declaratoria se alinean con estos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres se ha elaborado la FIGURA 5.2.3. En ella, las acciones de la declaratoria son ubicadas según el tipo y la modalidad de violencia que atienden de acuerdo con la evaluación de diseño realizada para cada una de ellas.

Los ordenamientos sobre el Registro Público de Agresores Sexuales, la Ley Olimpia y el Banco de ADN se enfocan en la prevención de la *violencia sexual* en cualquier modalidad y en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de este tipo de violencia. Las acciones 4, 7 y 8 están a cargo de la FGJ, y de una u otra manera contribuyen a erradicar la *violencia institucional*. Además, la acción 7 —dirigida a mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna— es complementaria de la certificación y formación de servidores públicos y policías de la FGJ. Sin embargo, mientras que las acciones 4 y 8 abarcan todos los tipos de violencia que se puedan dar en el contexto de la violencia institucional, la mejora de espacios sólo comprende lugares donde se atiende violencia sexual y feminicida. Desde los programas "Camina Libre, Camina Segura" y "Viajemos Seguras y Protegidas" (acciones 5 y 6, respectivamente) se combate la *violencia comunitaria*.

FIGURA 5.2.3 ALINEACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA DAVM-2019 CON LAS MODALIDADES Y TIPOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES SEÑALADOS EN LA LAMVLV



Nota: La insuficiencia de información relacionada con la acción 9 (conformación de una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia), no permite determinar la modalidad y tipo de violencia en la que interviene. Para la definición de cada tipo y modalidad de violencia puede verse el RECUADRO 1 ("Conceptos sobre la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México"), en el apartado 2.1.1 (Marco conceptual de la violencia contra las mujeres por razones de género).

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del análisis de cada acción y la LAMVLV.

En cuanto a la acción 10, ésta ofrece prevención, atención y acceso a la justicia contra la *violencia laboral*, mientras que las acciones 3 (LUNAS) y 11 (campañas) tienen un carácter integral, pues sus medidas abarcan todas las modalidades y tipos de violencia. Por esta razón, las acciones 3 y 11 son representadas en el recuadro más amplio de la FIGURA 5.2.3, englobando todas las categorías. Por último, existe

una clara alineación entre lo dispuesto por las acciones 1, 2.1 y 2.2 —en los ordenamientos a los que se refieren en cada caso— y el objetivo de atender el problema de la violencia sexual contra las mujeres desde el ámbito de la investigación para la procuración de justicia.

Como resultado del ejercicio realizado para analizar de qué manera las acciones de la DAMV-2019 están vinculadas con las distintas expresiones de violencia contra las mujeres (los tipos y modalidades que establece la LAMVLV), es posible concluir la necesidad de atender espacios de procuración de justicia especializados en todos los tipos relacionados con la modalidad familiar, pues la violencia familiar es uno de los delitos que se presentan en mayor medida entre las mujeres víctimas en la Ciudad de México. En este sentido, sería importante ampliar la mirada hacia las condiciones (físicas y de capacitación de los servidores públicos) en que se brinda atención desde los espacios de la Fiscalía de Investigación del Delito de Violencia Familiar.

A modo de conclusión

La evaluación de conjunto de las acciones que conforman la DAVM-2019 permite afirmar que se trata de una estrategia "de carácter reactivo" ante al problema de la violencia feminicida que sufren las mujeres que habitan o transitan en la Ciudad de México, pues no cuenta con la descripción y justificación de las medidas a ser incluidas en la declaratoria tal y como cabría esperar del proyecto de declaratoria sobre el que se sustenta la solicitud (de acuerdo con los Artículos 4 y 8 del Reglamento de la LAMVLV). Esta primera conclusión se basa en el hecho de que la solicitud de la declaratoria (correspondiente al oficio SMCDMX/0983/11-2019, enviado por la SEMUJERES a la Secretaría de Gobierno) no describe ni enumera las medidas, acciones, programas, estrategias o intervenciones que se propone incluir en la propia DAVM-2019. En este sentido, únicamente se enuncia la necesidad impostergable de que se generen y coordinen acciones gubernamentales de emergencia para atender el problema de las violencias que padecen las mujeres y niñas en la Ciudad de México, sin definir cuáles deberían ser estas acciones. El decreto por el que se emite la DAVM-2019 es expedido con base en el citado oficio ("(...) en atención a la solicitud realizada por la (...) Secretaria de las Mujeres, mediante el oficio SMCDMX/0983/11-2019, (...) he tenido a bien expedir el siguiente Decreto (...))", sin que exista mención a otro documento de referencia que, eventualmente, pudiera justificar el diseño de la declaratoria publicada.

Como resultado de la evaluación de la congruencia interna también es posible aseverar que, para responder a la demanda social de impartir justicia y atender a las mujeres víctimas de violencia, se integraron acciones con distinta naturaleza de intervención, y con antecedentes de diseño, planeación y ejecución disímiles. Algunas medidas se desprenden de programas que han estado en operación antes de

¹¹⁵ Véase el apartado 2.1.3 (Aproximación al estado que guarda la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México).

la DAVM-2019 (5, 6 y 11), y otras se recuperan de acciones que forman parte de las tareas sustanciales de los entes públicos (3, 4 y 8). En este último grupo se observa una clara consistencia en la alineación entre los documentos normativos (reglamentos, lineamientos y Leyes, como la Ley Orgánica de la FGJ) y los documentos programáticos de las dependencias (planes de trabajo y proyectos maestros, como el *Plan de Política Criminal 2020*, porque forman parte de sus funciones o atribuciones. Es decir, se trata de acciones que deberían llevarse a cabo con independencia de la existencia o no de la declaratoria, pero ante el decreto de la DAVM-2019 se presentan como tareas de emergencia.

Dada la diversidad que presentan las acciones —así como la heterogeneidad y multiplicidad de los entes (y de sus unidades administrativas) que participan en ellas— un elemento indispensable para su diseño, planeación y ejecución es la coordinación interinstitucional, a partir de la cual se definan las responsabilidades de las dependencias involucradas y los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. No obstante, los problemas asociados con el diseño de algunas acciones (mostrados de manera individual a lo largo del apartado 5.1 Evaluación de cada acción de la DAVM-2019), se reflejan en las dificultades que surgen para reconocer las funciones y competencias de los entes responsables de aquéllas.

De acuerdo con el principal componente de intervención de las acciones, éstas pueden ser clasificadas en cinco categorías: espacios y capacitación para la atención, espacios públicos abiertos, campañas, ordenamientos y rendición de cuentas. La mayor parte de las acciones (ocho de las 11) se refieren a ordenamientos y a medidas relacionadas con adecuaciones físicas y fortalecimiento de capacidades para la atención. Con independencia de esta clasificación, las acciones de la declaratoria están alineadas con los ejes de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres (prevención, atención y acceso a la justicia). Se observa que todas las acciones (a excepción de la A5) están articuladas con el acceso a la justicia, y que la mayor parte de ellas se vincula, de una manera u otra, con dos o más de estos ejes. Cabe recordar que este ejercicio de evaluación es resultado de aplicar dos criterios: la existencia de una vinculación explícita entre la acción y la LAMVLV; y la vinculación entre ambas a partir de la evaluación de diseño para cada acción. Por consiguiente, es importante tener presentes algunos resultados derivados de la evaluación de diseño de las acciones para valorar el alcance de las medidas en relación con los ejes a los que se alinean. La acción 3 (LUNAS) es un buen ejemplo de lo que se afirma, pues si bien se relaciona con el acceso a la justicia, las medidas que contribuyen a ello se refieren al acompañamiento de los casos, y no a otras actividades que pudieran coadyuvar a fortalecer las investigaciones o a reparar el daño sufrido por las víctimas.

El análisis del aporte que realizan las acciones al cumplimiento de los objetivos formulados en la DAVM-2019 permite afirmar que en todos los casos (excepto en la A9, por las razones mencionadas sobre la falta de información al respecto) se abona al logro de garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres que habitan o transitan en la capital del país. La contribución al objetivo de transmitir un mensaje



de cero tolerancia emana también de muchas de las acciones incluidas en la declaratoria, mientras que un menor número de éstas apoyan en la consecución de visibilizar la violencia de género.

Es importante reflexionar sobre las áreas de oportunidad que presentan las acciones de la DAVM-2019 en la cobertura que brindan a las mujeres, dado que la atención a determinados tipos y modalidades de violencia por parte de estas acciones no implica, necesariamente, que todas las mujeres potencialmente demandantes de sus servicios sean beneficiarias. La LAMVLV (Artículo 3, Fracción XI) define a las mujeres en condición de vulnerabilidad, o con mayor probabilidad de ser víctimas de violencia, a partir de características como su origen étnico, edad, discapacidad, condición social, embarazo e idioma, entre otras. En este sentido, el diseño de los componentes de las acciones puede implicar un obstáculo para garantizar el acceso efectivo de las mujeres, como sucede cuando los espacios físicos intervenidos no cuentan con requerimientos mínimos para permitir la accesibilidad de personas con alguna dificultad motora (discapacidad, personas adultas mayores, mujeres embarazadas). En el caso particular del MUAI, éste presenta algunas debilidades para atender de manera adecuada a ciertos grupos de mujeres, pues no precisa cómo actuar para brindar atención a quienes no hablen español y a las que tienen alguna discapacidad (mental, visual o auditiva). Asimismo, al definir su población usuaria como mujeres, puede no abarcar ciertas identidades de género.

Al respecto es necesario recordar que los informes de los grupos de trabajo de la primera y segunda solicitud de declaratoria realizaron observaciones sobre la exclusión de las mujeres con discapacidad mental, pertenecientes a la comunidad trans, o acompañadas por niños mayores de 12 años, dado que en muchos espacios exclusivos para mujeres no se permite la entrada de hombres; y que estas mismas situaciones no parecen haber sido resueltas por algunas acciones de la DAVM-2019. También es necesario reflexionar sobre el diseño y los alcances de las acciones de la declaratoria cuando se trata de proporcionar atención a mujeres migrantes, refugiadas, desplazadas, privadas de la libertad por mandato judicial, o víctimas de trata, turismo sexual, prostitución, pornografía o privación de la libertad (como lo establece la LAMVLV en el Artículo 3, Fracción XI). Esta recomendación es particularmente importante porque ninguna acción de la declaratoria está enfocada en los refugios o casas de emergencia.

Asimismo, se considera de especial relevancia prestar atención a lo establecido en la LAMVLV (Artículo 10, Fracción I) en relación con las medidas que deberá tomar el Gobierno de la Ciudad de México ante la alerta de violencia: "Rehabilitar a las mujeres víctimas de violencia a través de la prestación de servicios médicos y psicológico especializados y gratuitos para su recuperación y de las víctimas indirectas". En ese sentido se puede afirmar que, de las 11 acciones de la DAVM-2019, el fortalecimiento de las LU-NAS es la única enfocada en esta disposición de la ley local, pues desde sus unidades se brinda atención psicológica para reducir los efectos de la violencia y evitar consecuencias somáticas, psicofisiológicas, psicológicas y sociales derivadas de ésta. Ninguna otra acción de la declaratoria, aun garantizando la

atención y el acceso a la justicia, se orienta a este tipo de "reparación del daño". Tampoco existe evidencia para concluir que los entes públicos se coordinan a fin de canalizar a las mujeres víctimas de violencia a las LUNAS o a centros de salud donde puedan recibir tratamiento médico especializado. En este sentido, la DAVM-2019 no responde a señalamientos como el del grupo de trabajo de la segunda solicitud de declaratoria, que manifestaba la preocupación por el vacío institucional en la atención, cuidado y respeto hacia las mujeres con padecimientos de salud mental como consecuencia de la violencia sufrida, ya que en estos casos no sólo se requiere de atención psicológica, sino en ocasiones también médica y de espacios de refugio.

Sin duda, es también relevante recapacitar sobre la necesidad de fortalecer los espacios y las capacidades para la atención y procuración de justicia a los que pueden acudir las mujeres víctimas de violencia familiar; en particular, a las agencias de la Fiscalía de Investigación del Delito de Violencia Familiar. Sería altamente recomendable que la DAVM-2019 incluyera entre sus acciones medidas que permitan responder —de manera rápida, cálida y digna, como así se plantea para la acción 7— a una de las modalidades de violencia que se presentan con mayor frecuencia entre las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad de México.

6. CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo general de esta evaluación de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México 2019 ha contribuir al fortalecimiento de su diseño mediante diversas recomendaciones. Con tal fin, han sido atendidos dos objetivos particulares:

- Evaluar la congruencia lógica externa entre la justificación, el diseño y el proceso de la DAVM-2019 a partir de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV) y su Reglamento.
- Evaluar la lógica interna de las 11 acciones contenidas en la DAMV-2019, de manera individual y en su conjunto.

A partir de estos objetivos se formularon cuatro preguntas que han guiado la evaluación: 1) ¿en qué medida la DAVM-2019 es emitida según los supuestos de activación del mecanismo de emergencia establecidos en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV) y su Reglamento?; 2) ¿cuál es el objetivo de cada una de las acciones de la DAVM-2019?; 3) ¿cómo se relaciona el objetivo de cada una de las acciones con el objetivo general de la DAVM-2019?; 4) ¿en qué medida las 11 acciones de emergencia son congruentes, en su conjunto, con el objetivo que la misma declaratoria establece?

Este informe consta de seis apartados, incluyendo estas conclusiones generales. En el primero (*Presentación*) se exponen los objetivos y las características de la evaluación. En el segundo apartado (*El problema de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México y el mecanismo de la alerta*) se muestran

algunas precisiones sobre el objeto de la evaluación (Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres del 25 de noviembre de 2019), que tienen la intención de permitir al/la lector/a una comprensión clara del ejercicio evaluativo que se desarrolla. Para ello, en este parte se aborda la naturaleza, el objetivo y la instrumentalización del mecanismo de alerta, la operacionalización de este mecanismo mediante la citada declaratoria, el contexto político y social que le dio origen, una exposición sobre las principales perspectivas teóricas y conceptuales en torno al género y la violencia de género contra las mujeres, y una breve presentación de la situación de inseguridad y violencia públicas que padecen los y las habitantes de la Ciudad de México, con particular énfasis en el estado que guarda la violencia contra las mujeres en la capital del país.

En el tercer apartado (Estrategia metodológica para la evaluación de diseño de la DAVM-2019) se retoman los objetivos y las preguntas que se formulan, se exponen las estrategias analíticas aplicadas en cada caso y se describen las fuentes de información y los informantes de donde proceden los materiales, documentos y datos revisados. En el cuarto apartado (Evaluación de la congruencia externa de la DAVM-2019) se presentan los resultados de la evaluación del diseño sobre la congruencia externa de la DAVM-2019 en su conjunto, para lo cual se pone la mirada en la consistencia entre la DAVM-2019 y los ordenamientos sobre los que ésta se sustenta (la LAMVLM y su Reglamento). De manera particular, se da a respuesta a la siguiente pregunta general: ¿en qué medida la DAVM-2019 es emitida según los supuestos de activación del mecanismo de emergencia establecidos en la LAMVLV y su Reglamento?

El quinto apartado (Evaluación de la congruencia interna de las acciones de la DAVM-2019) corresponde a la evaluación de diseño de las 11 acciones de la DAVM-2019, por lo que se brindan elementos valorativos detallados para cada una de ellas. En este apartado son atendidos tres interrogantes: 1) ¿cuál es el objetivo de cada una de las acciones de la DAVM-2019?; 2) ¿cómo se relaciona el objetivo de cada una de las acciones con el objetivo general de la DAVM?; y 3) ¿en qué medida las 11 acciones de emergencia son congruentes, en su conjunto, con los objetivos que la misma declaratoria establece? Las primeras dos preguntas son respondidas, para cada una de las 11 acciones, en el apartado 5.1 (Evaluación de cada acción de la DAVM-2019). La tercera es atendida en el apartado 5.2 (Evaluación de la congruencia interna de las 11 acciones respecto del objetivo general de la DAVM-2019). Para facilitar la presentación de las conclusiones, éstas han sido organizadas en apartados, siguiendo la lógica expositiva del informe.

Sobre el problema de la violencia y la inseguridad en la Ciudad de México

Como resultado de la información analizada, se puede concluir que la violencia que sufren las mujeres en la Ciudad de México se inserta en un contexto general de aumento de la inseguridad pública en la capital del país. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la tasa de incidencia delictiva en la Ciudad de México creció 40.8% entre 2010 y 2019

(de 44,055 a 62,008 delitos por cada 100,000 habitantes adultos), mientras que el indicador para el conjunto del país aumentó 10.2% (de 30,535 a 33,659 delitos por cada 100,000 habitantes). Entre 2016 y 2017 la tasa de incidencia delictiva en la Ciudad de México creció 38.2%, su mayor aumento desde 2010, una situación que coincide con la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) presentada en 2017 por la asociación civil Justicia Pro Persona ante el INMUJERES.

Según cifras de incidencia delictiva municipal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), las denuncias por delitos como el homicidio doloso, la violación (simple y equiparada) y los secuestros aumentaron de manera significativa entre 2015 y 2019: 77.7% (de 786 a 1,397), 109.7% (de 693 a 1,453) y 218.2% (de 55 a 175), respectivamente. En este mismo periodo, la tasa por homicidio doloso (número de denuncias por cada 100,000 habitantes) pasó de 9 a 16. La inseguridad afecta y es vivida de manera distinta por hombres y mujeres. Aun cuando la brecha entre la participación porcentual de hombres y mujeres en el conjunto de la población víctima de delito se ha reducido entre 2014 y 2019, entre quienes han sufrido algún tipo de ilícito la probabilidad de ser mujer es más elevada que la de ser hombre. En 2014, por cada 100 hombres víctimas de delito había 117 mujeres; en 2019 esta cifra se redujo a 102 víctimas mujeres por cada 100 hombres. En este último año, el 49.6% de las víctimas eran hombres y el 50.4% mujeres. Además, entre 2010 y 2019 la tasa de prevalencia delictiva contra las mujeres (número de mujeres víctimas por cada 100,000 mujeres) creció 22.4%, la de los hombres reportó un crecimiento de 8.9%, y la del conjunto de la Ciudad aumentó 15.2%.

En el caso particular de los delitos por abuso sexual, violación, feminicidio y secuestro, los resultados obtenidos ponen de manifiesto la grave situación de violencia e inseguridad a la que se enfrentan los hombres y las mujeres en la capital del país. En 2019, se registraron en la Ciudad un total de 5,511 delitos por abuso sexual y violación (simple y equiparada) —138.3% más que en 2015 (2,313 casos)—, lo que equivalió a 62 casos por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, estos indicadores presentan valores muy dispares entre las alcaldías. En cuanto a los delitos por feminicidio y secuestro, en 2019 fueron registrados en la Ciudad de México 71 y 175 casos, respectivamente. El mayor número de feminicidios correspondió a Iztapalapa con 16 eventos. Esta misma alcaldía, junto con Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc, destacaron también por la cantidad de secuestros que se produjeron en su territorio: 25, 25 y 24, respectivamente. Los problemas de inseguridad relacionados con los feminicidios y los secuestros se han agravado en los últimos años, pues entre 2015 y 2019 ha crecido de manera significativa el número de ambos. En esos cuatro años, en la Ciudad de México se produjeron 253 feminicidios, siendo Iztapalapa la alcaldía que ha concentrado el mayor número de casos (55, el 21.7% del total). El número de secuestros acumulados entre 2015 y 2019 se eleva a 582. Este delito es más común en Iztapalapa (98 casos, el 16.8% del total del periodo), Cuauhtémoc (66), Gustavo A. Madero (62), Álvaro Obregón (61) y Tlalpan (58).

De acuerdo con la ENVIPE, históricamente la inseguridad ha preocupado más a la población de la Ciudad de México que a la del conjunto del país, un sentimiento que se ha agudizado con el paso del tiempo. En 2012, aproximadamente 64 de cada 100 habitantes adultos de la capital tenían entre sus preocupaciones principales la inseguridad (57 de cada 100 a nivel nacional), mientras que en 2020 esta relación había aumentado a 74 de cada 100 (68 de cada 100 para el total del país). La percepción de inseguridad varía según se haga referencia a la colonia, la alcaldía o la entidad de residencia, así como al sexo de las personas. En general, un mayor número de habitantes de la Ciudad de México percibe como insegura la entidad en relación con la alcaldía y la colonia.

La percepción sobre la inseguridad varía también al preguntar por los espacios públicos y privados frecuentados por las personas en su vida cotidiana. En el conjunto de la población adulta de la Ciudad de México destacan el transporte público y los cajeros automáticos localizados en la vía pública por el elevado número de valoraciones negativas que reciben. Las mujeres tienden a sentirse inseguras en mayor proporción que los hombres en los diversos espacios, públicos y privados, sobre los que indaga la ENVIPE. En 2020, la mayor diferencia en la percepción de inseguridad entre mujeres y hombres corresponde al mercado (54.6 y 46.3%, respectivamente), seguida por los centros comerciales (38.0% y 31.1%). Por otro lado, los hombres sólo se sienten inseguros en mayor medida que las mujeres en el trabajo —en 2020 el 26.1% de la población masculina respondió en este sentido, frente al 19.1% de las mujeres— y en el automóvil (36.0 y 33.3%, respectivamente).

Como consecuencia de la percepción negativa que tienen las personas sobre la seguridad pública en la capital de la República, quienes residen en ella han dejado de hacer ciertas actividades, o han modificado hábitos y conductas, con el fin de evitar situaciones en las que puedan ser víctimas de violencia. Las mujeres son el grupo poblacional que ha decidido modificar en mayor medida sus rutinas, sobre todo en lo que se refiere a salir de noche (en 2019 dejó de hacerlo el 61.1% de las mujeres frente al 47.5% de los hombres), tomar taxis (50.8 y 40.3%) y llevar tarjeta bancaria (52.0 y 41.8%). Entre las actividades que se han visto modificadas en mayor medida como consecuencia de la inseguridad que viven o perciben las personas destaca la autorización a que los niños y las niñas salgan solos de casa. El 72.2% de la población adulta de la Ciudad ya no permite estas salidas; pero este porcentaje es mayor entre las mujeres (75.3%) que entre los hombres (68.3%).

Pese a que en la Ciudad de México existen instituciones que cumplen las funciones de administración y procuración de justicia, y de combate a la delincuencia, en muchas ocasiones éstas son desconocidas para los ciudadanos. Además, existen casos en los que, pese a ser conocidas, inspiran cierta o mucha desconfianza. De acuerdo con la ENVIPE 2020, los habitantes de la Ciudad de México están muy familiarizados con instituciones como el ejército (a quien afirma reconocer el 89.2% de la población), la Marina (82.1%) y la policía de tránsito (72.4%), y en menor medida con la Fiscalía General de la República

(19.6%), los jueces (25.9%), la política ministerial o judicial (28.4%), y el Ministerio Público y las fiscalías estatales (39.7%). Entre las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia que inspiran desconfianza o mucha desconfianza a una mayor proporción de los ciudadanos destacan el Ministerio Público y las fiscalías estatales (el 60.5% de las personas adultas de la Ciudad se manifiesta en este sentido), la policía de tránsito (59.0%), la policía ministerial o judicial (54.5%) y los jueces (53.6%). Las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia que inspiran mayor desconfianza a la ciudadanía son también las que han sido valoradas como 'poco o nada' efectivas de manera más frecuente.

El estado que guarda la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México

Los resultados sobre el número de delitos cometidos contra las mujeres en la Ciudad de México deben ser interpretados a la luz de las características y las limitaciones que presentan las fuentes de información. Esta consideración es particularmente relevante cuando se recurre a las estadísticas delictivas sobre ilícitos cometidos contra mujeres publicadas por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (fuente que, a diferencia de la ENVIPE, permite ofrecer cifras por alcaldía) y cuando se tiene en cuenta el elevado porcentaje de cifra negra. Desde este punto de vista, es altamente probable que el problema de la violencia contra las mujeres en la Ciudad presente niveles más elevados de los que aquí se muestran.

Asimismo, es importante tener en cuenta que los resultados correspondientes al estado que guarda la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México proceden de la base de víctimas en carpetas de investigación publicadas por la FGJ, donde se incluyen variables demográficas que permiten desagregar los datos por edad y sexo. No obstante, la base de víctimas no incluye una variable que permita identificar a la víctima, y por lo tanto transformar el total de hechos delictivos (o carpetas reportadas) en el total de víctimas (considerando que una misma persona puede ser víctima de más de un hecho). En consecuencia, la información que se presenta se refiere a hechos o actos delictivos cometidos contra una persona, y no a víctimas propiamente.

Según información procedente de las carpetas de investigación publicadas por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, en 2019 fueron perpetrados 251,850 actos delictivos, de los cuales el 34.7% (87,298) fueron cometidos en contra de mujeres. La mayor parte de los delitos contra las mujeres se concentraron en Iztapalapa, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero, donde fueron registrados 34,259 eventos de esta naturaleza. En cuanto a las tasas de incidencia delictiva (número de delitos por cada 100,000 personas), éstas fueron mayores entre los hombres que entre las mujeres en todas las alcaldías de la Ciudad excepto en Milpa Alta, donde la probabilidad de ser víctima de un delito siendo mujer era 2.7 veces superior a las de los hombres.

En 2019, las mujeres se vieron particularmente afectadas por los robos (el 30.9% de los delitos cometidos en contra de ellas durante ese año lo fueron por este tipo de ilícitos), la violencia familiar (20,608, el 23.6% del total), las amenazas (7,874, el 9%), los delitos de tipo sexual (abuso y acoso sexual, tentativa de violación, violación y estupro; 5,631, el 6.5%) y las lesiones culposas (caídas, quemaduras y tránsito, entre otras; 1,847, el 2.1%). En relación con la violencia familiar, se estima que aproximadamente la mitad de las alcaldías (7 de 16) reportaron tasas de incidencia delictiva superiores al promedio de la capital, ubicado en 440 delitos contra mujeres por cada 100,000 mujeres.

Los delitos de tipo sexual contra las mujeres sobresalen, junto a la trata de personas y la pornografía, por su alta probabilidad de ser ejercidos en contra de la población infantil (en particular contra las niñas). Casi 1 de cada 2 delitos cometidos contra mujeres que sufrieron abuso sexual en 2019 en la Ciudad de México fueron perpetrados contra niñas (entre 0 y 17 años) y el 44% de los delitos por tentativa de violación fueron también en contra de menores de edad. Además, 8 de cada 10 delitos por pornografía fueron cometidos contra niñas, y existió un 44% de probabilidad de que los delitos por trata de personas también tuvieran víctimas infantiles.

El feminicidio es, sin duda, el acto más violento y extremo ejercido en contra de las mujeres. El número de carpetas de investigación abiertas por los delitos de homicidio (incluidas las tentativas) y feminicidio ha aumentado significativamente en los últimos años, pasando de 1,675 en 2016 a 2,069 en 2019 (casi 24% más). En el caso de los feminicidios, el número de carpetas de investigación iniciadas por este delito experimentó un crecimiento del 71.4% tan solo entre 2018 y 2019 (de 42 a 72 casos) y del 50.0% entre 2016 y 2019 (de 48 a 72). Los 24 feminicidios acaecidos en la Ciudad de México entre 2016 y 2019 presentan variaciones importantes entre las alcaldías. En ese lapso, la probabilidad de sufrir una muerte por esta razón aumentó en 11 de las 16 demarcaciones de la Ciudad, manteniéndose o reduciéndose únicamente en 5 de ellas. Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Iztacalco y Tláhuac son las alcaldías donde el feminicidio ha tenido los mayores incrementos en términos absolutos.

¿Qué es una Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres (DAVM) y en qué consiste la DAVM-2019?

Una declaratoria de AVM (DAVM) es el instrumento de política pública que pone en marcha acciones de emergencia para *garantizar* el cese de la violencia feminicida en un área geográfica determinada de la Ciudad de México (LAMVLV). La DAVM surge como resultado de la aprobación de su solicitud, que puede ser presentada por la Secretaría de las Mujeres o por la persona titular de algunas de las alcaldías capitalinas ante la Secretaría de Gobierno. La DAVM-2019 —solicitada por la Secretaría de las Mujeres— fue aceptada y publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (el 25 de noviembre de 2019) "(...) con el fin de que se implementen las acciones de emergencia que permiten garantizar la seguridad y los

derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad, así como visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia)".

Para lograr tales propósitos, de acuerdo con el decreto por el que se mite la DAVM-2019, el Gobierno de la Ciudad de México adoptó 11 acciones, sin perjuicio de añadir otras derivadas del futuro trabajo del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM). Cabe recordar que el decreto establece la creación del GIM para dar seguimiento a las acciones de la DAVM-2019.

Evaluación de diseño de la congruencia externa de la DAVM-2019

La evaluación de diseño de la congruencia externa de la DAVM-2019 ha estado orientada por la siguiente pregunta: ¿en qué medida la DAVM-2019 es emitida según los supuestos de activación del mecanismo de emergencia establecidos en la LAMVLV y su Reglamento? Dado que la DAVM-2019 no corresponde a un programa —y tampoco cumple con los criterios necesarios para considerarla una política pública— el análisis de consistencia externa se ha realizado a partir de los dos instrumentos jurídicos de mayor relevancia respecto del mecanismo establecido como Alerta de Violencia contra las Mujeres: la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y su Reglamento. Al respecto es importante destacar varias conclusiones.

La Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México fue declarada por el propio gobierno de esta Ciudad con fundamento en la legislación local correspondiente, un hecho poco usual en los gobiernos de las entidades federativas. De acuerdo con el oficio de la Secretaría de las Mujeres mediante el cual se solicita a la Secretaría de Gobierno cumplimentar la declaratoria de alerta, se plantea que esta petición se debe a que "existen delitos graves y sistemáticos contra las mujeres y las niñas, por lo que resulta imperativo reforzar las condiciones que garanticen su seguridad" (Oficio SMCDMX/0983/11-2019). Por consiguiente, se entiende que el motivo de la declaratoria de alerta es el reconocimiento de la existencia de una situación de violencia feminicida que se vive en la Ciudad de México, la cual se expresa en la recurrencia de la comisión de delitos graves y sistemáticos en contra las mujeres que ponen en riesgo su vida, integridad física y libertad.

El procedimiento para declarar la alerta de violencia contra las mujeres establecido en la normatividad de la Ciudad de México es marcadamente más sencillo que el procedimiento planteado en el marco jurídico federal, dado que los procesos y los plazos para tal efecto son más cortos e involucran a menos instancias del gobierno. Sin embargo, el marco normativo local (LAMVLV y su Reglamento) no precisa el contenido que debe ser incluido en el proyecto de solicitud de la declaratoria. Sólo dispone requerimientos de información y documentación en el caso de que los solicitantes de la alerta sean organismos de derechos humanos o de la sociedad civil. Sin embargo, cuando la Secretaría de las Mujeres es la solicitante —como sucede con la DAVM-2019— no existe un mandato jurídico respecto del contenido de

declaratoria que debe acompañar a la solicitud, y tampoco existen disposiciones para el contenido de la propia declaratoria. La carencia de especificaciones en este sentido añade dificultad y complejidad a la evaluación de su congruencia externa.

Es importante señalar que, si bien la causa por la cual se sustenta la declaratoria de alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México corresponde a lo establecido en el marco normativo local, la DAVM-2019 no contiene información sobre el diagnóstico del problema público que representa la violencia feminicida en esta entidad. Aun cuando la DAVM-2019 hace referencia al oficio de SEMUJERES — donde se proporcionan algunos datos sobre delitos de feminicidio, violación, abuso sexual, acoso sexual y privación de la libertad personal para realizar actos sexuales, y su incremento en los últimos dos años— se considera que esta información es insuficiente para comprender la magnitud del problema a atender y su vinculación con las acciones emergentes establecidas en dicha declaratoria.

Evaluación de diseño de la congruencia interna de las acciones: conclusiones derivadas de la evaluación de cada acción

Como resultado de la evaluación de la congruencia interna es posible aseverar que, para responder a la demanda social de impartir justicia y atender a las mujeres víctimas de violencia, se integraron acciones con distinta naturaleza de intervención y con antecedentes de diseño, planeación y ejecución disímiles. Algunas medidas se desprendieron de programas que habían estado en operación antes de la declaratoria, mientras que otras se recuperaron a partir de acciones que formaban parte de las tareas sustanciales de los entes públicos. En relación con la evaluación de diseño de cada acción, de manera muy sintética se puede concluir lo siguiente:

(A1) Presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales. Si bien esta acción es congruente con los objetivos de la DAVM-2019, a partir de experiencias similares en otros países es importante mencionar que contar con una base de datos de agresores sexuales no necesariamente asegura la disminución de la reincidencia delictiva por este tipo de actos, dado que la estigmatización social que acompaña a las personas infractoras genera consecuencias colaterales que impiden su rehabilitación y reintegración social, y esto, a su vez, se puede convertir en un factor de riesgo para la reincidencia. Por consiguiente, aun cuando el Registro Público de Agresores Sexuales sea implementado de manera adecuada, su diseño no garantiza que se cumpla con el objetivo de disminuir la reincidencia delictiva y, por lo tanto, su aporte al objetivo de la DAVM-2019 podría ser limitado.

(A2.1) Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada "Ley Olimpia" que sanciona el acoso y la violencia digital. El diseño de esta acción es congruente con el objetivo de la DAVM-2019, puesto que la aprobación de las reformas es el punto de partida para la persecución, investigación y sanción de los delitos tipificado s. Sin embargo, entre las reformas aprobadas no

se incluyen medidas de prevención y reparación del daño, lo cual resulta particularmente relevante desde un enfoque centrado en las víctimas. Además, hay que destacar que contar con un tipo penal no garantiza el acceso a la justicia, pues éste depende del sistema institucional.

(A2.2) Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales. La existencia de un Banco de ADN contribuye a identificar, detener y sancionar agresores conforme a derecho; además, la facilitación de las condiciones y los recursos para la investigación y la procuración de justicia disminuye la impunidad, previene la reincidencia y puede ayudar a disuadir el delito; y, por tanto, garantizar la seguridad de las mujeres. No obstante, en esta lógica no se considera el principio jurídico de la proporcionalidad, pues su utilización podría no justificar la toma de información personal. Asimismo, se violaría el principio de presunción de inocencia y de no discriminación al prever la recopilación de información entre servidores públicos, personal de seguridad, la misma víctima o "personas de interés".

(A3) Fortalecer las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género (LUNAS). A partir de la evaluación de diseño realizada a esta acción se concluye que no se cuenta con documentos que permitan conocer los estándares mínimos para fortalecer la infraestructura de las LUNAS y los recursos humanos que brindan atención, dos de los componentes de estas unidades. Considerando el alcance de la información proporcionada por la Secretaría de las Mujeres, los archivos consultados para la evaluación de esta acción sólo permiten llevar a cabo un análisis autorreferencial; es decir, sin base en un diagnóstico previo con el cual realizar la necesaria comparación. Por consiguiente, no es posible evaluar si su implementación logrará ser suficiente para alcanzar los resultaos esperados. Además, se puede concluir que el Modelo Único de Atención Integral (MUAI) aplicado resulta confuso en la ruta de acción, presenta áreas de oportunidad en el desglose de los pasos a seguir y exhibe ciertas inconsistencias en las pautas y servicios que describe, así como imprecisiones en la población objetivo.

(A4) Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia. Si bien la FGJ, por conducto del IFPyES, ha diseñado e impartido cursos de capacitación a servidores públicos que brindan atención a las víctimas de delitos, estas actividades no corresponden propiamente con el proceso de certificación, sino que forman parte de las tareas sustantivas de la propia Fiscalía. Teniendo en cuenta la evaluación de diseño efectuada a esta acción, no es posible considerar el diseño de las capacitaciones a la política de investigación de la FGJ como parte de la acción de certificar, dado que la formación es una actividad general plantead a nivel institucional y la certificación corresponde, de manera particular, a la acción establecida en la DAVM-2019. Asimismo, es difícil establecer una línea divisoria entre las actividades de formación y capacitación que emanan del nuevo modelo de la Fiscalía, y

la acción específica de certificación de ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia en el marco de esta declaratoria.

(A5) Incrementar el número de senderos seguros del Programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público. Como resultado de la evaluación de diseño de esta acción es posible afirmar que ésta involucra la participación de dos programas y un proyecto, y no de un solo programa, como podría inferirse a partir de su formulación en la DAVM-2019. Es importante señalar que la información recibida de cada programa y proyecto es de naturaleza diversa, y que no se dispone de un documento que dé cuenta de los procesos para la definición de los senderos seguros. Por consiguiente, es necesario revisar de manera independiente los criterios que orientan la delimitación de estos senderos por parte de la Secretaría de Obras y Servicios y la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. En el caso del C5, no se obtuvo respuesta sobre las normas o lineamientos que aplican para la delimitación de los senderos donde intervienen, y sólo se pudieron conocer las herramientas tecnológicas que instalan en los tramos donde actúan.

(A6) Fortalecer las acciones del Programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en el transporte público y por plataformas. El nombre oficial del programa evaluado es Viaja Segura, como consta en el Convenio de Colaboración Interinstitucional que le dio origen en 2008. Desde su inicio, este programa no ha contado con un documento de diagnóstico, diseño ni planeación. En 2017 se incorporó como componente del programa Ciudad Segura, y a partir de entonces se le ha dado continuidad. Como informó la Secretaría de Mujeres, Ciudad Segura es el referente de diseño y planeación de Viaja Segura, si bien no proporcionó a Evalúa un documento con la planeación específica de las acciones a realizar en el marco de la DAVM-2019. Asimismo, tampoco se recibió información sobre los Módulos de Atención que, en este contexto, fueron reabiertos en el STCM. La Secretaría de Movilidad, por su parte, reportó el Plan Estratégico de Género y Movilidad, informando que este Plan está alineado con las actividades de Viaja Segura. Sin embargo, en los documentos revisados no se encontró de manera explícita el vínculo entre dicho Plan y el programa evaluado. Cabe mencionar que esta acción de la DAVM-2019 —la más antigua en cuanto a diseño e implementación— carece de un documento actualizado sobre la planeación de cada componente que conforma el programa.

(A7) Mejorar los espacios físicos y de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna. La información proporcionada por la FGJ sobre los antecedentes de diseño de esta acción carece de un diagnóstico que permita conocer el problema particular sobre el que se sustenta. Las medidas adoptadas en el marco de esta acción parecen seguir las recomendaciones hechas por los grupos de trabajo de la primera y segunda declaratoria de alerta federal. Como resultado

de la evaluación efectuada, es posible afirmar que esta acción cuenta con una estrategia parcial de diseño, dado que sólo se enfoca en los espacios destinados a la atención de mujeres víctimas de delitos sexuales y feminicidios. Por otra parte, las medidas relacionadas con el diseño arquitectónico de los espacios donde acuden las mujeres víctimas de estos delitos no cuentan con lineamentos respecto de los requerimientos mínimos que deben ser atendidos. Una excepción al respecto son los Centros de Justicia para las Mujeres, si bien sólo una parte de las agencias de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales están ubicadas en estos Centros. Asimismo, hay que mencionar que esta acción únicamente interviene en las agencias de esta Fiscalía ubicadas en 9 de las 16 alcaldías de la Ciudad.

(A8) Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos. Con el propósito de fortalecer la capacidad de respuesta de los servidores públicos en materia de perspectiva de género y derechos humanos, y en última instancia contribuir a la disminución de la impunidad y la revictimización de las mujeres que viven violencia de género, la Secretaría de las Mujeres, la Secretaría de Seguridad Ciudadana y la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México han diseñado e impartido capacitaciones al respecto. Sin embargo, si bien las tres dependencias persiguen el mismo objetivo, el diseño de los ejes de acción para la formación integral responde, en cada caso, a la lógica de sus propias atribuciones legales. Como resultado de la evaluación efectuada, y desde una visión de conjunto, en los tres entes públicos se aprecian áreas de oportunidad a fin de disponer de un diseño integral que les permita cumplir con los objetivos trazados. Es posible concluir que, en la medida en que se establezcan estos elementos y se defina una ruta de trabajo conjunta, será posible lograr una implementación eficiente de esta acción.

(A9) Conformación de una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia. A lo largo del proceso de evaluación de diseño de la DAVM-2019 no se recibió información sobre esta acción; ni por parte de la Secretaría de las Mujeres ni de la FGJ, los dos entes responsables de la misma de acuerdo con el portal https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx. Ante esta circunstancia fue necesario ampliar la búsqueda de referentes hacia otros espacios de carácter público y oficial relacionados con esta medida de la declaratoria. Como resultado del análisis se concluye la necesidad y urgencia de que las instancias responsables de esta acción den a conocer su plan de trabajo para la conformación de esta auditoría, definiendo sus objetivos, roles, funciones y alcance.

(A10) Creación de una Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Seguridad Ciudadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres. A pesar de que esta acción establece que la creación de la UEG es "para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres", el Acuerdo de creación (publicado en la GO-CDMX) indica que esta Unidad atenderá específicamente a mujeres policía. En los documentos enviados a Evalúa hay inconsistencia en la definición de la población objetivo. Mientras que algunos mencionan sólo a mujeres policía, en otros se

agrega a mujeres que laboren en toda la SSC, e incluso a las ciudadanas que hayan sido víctimas de violencia de género ejercida por elementos policiales. Si esta confusión obedece a que el marco de actuación de la UEG comenzará con las mujeres policía —y gradualmente se extenderá a todas las mujeres, niñas y adolescentes que viven y transitan en la Ciudad de México— es necesario que así se establezca en los documentos de diagnóstico del problema, diseño y planeación. No obstante, un área de oportunidad es la armonización de la población objetivo entre los distintos documentos que sustentan el diseño de esta acción.

(A11) Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres. Esta acción es una de las medidas que el Gobierno de la Ciudad de México emprendió antes de la DAVM-2019, por lo que se considera que da continuidad a la campaña iniciada en septiembre de 2019. Los documentos revisados para la evaluación corresponden a la respuesta proporcionada por la Secretaría de Gobierno —uno de los entes públicos responsables de la acción, junto con SEMUJERES— así como a otros referentes presentados en las sesiones del GIM y a consultas realizadas en algunos portales electrónicos de dependencias del Gobierno local. El análisis de estos antecedentes permite conocer la estrategia de comunicación aplicada entre diciembre de 2019 y marzo de 2020. Sin embargo, dado que Evalúa no recibió ningún documento sobre la planeación integral de esta acción, se desconoce la existencia y características de las eventuales rutas o estrategias que pueden ser desarrolladas al respecto.

Evaluación de diseño de la congruencia interna de las acciones: conclusiones derivadas de la evaluación de conjunto

La evaluación de la congruencia interna de las acciones que integran la declaratoria ha estado orientada por la siguiente pregunta: ¿en qué medida las 11 acciones de emergencia son congruentes, en su conjunto, con el objetivo que la misma declaratoria establece? Para ello se han desarrollado cuatro ejes de análisis que permiten dar cuenta de su relación y aporte a este objetivo, así como de la complementariedad entre ellas: 1) el eje de las políticas públicas (prevención, atención y acceso a la justicia), 2) el análisis del principal componente de intervención de cada acción, 3) la alineación entre las acciones y el objetivo de la DAVM-2019, y 4) los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres.

La evaluación de conjunto de las acciones que conforman la DAVM-2019 permite afirmar que se trata de una estrategia "de carácter reactivo" ante el problema de la violencia feminicida que sufren las mujeres que habitan o transitan en la Ciudad de México, pues no cuenta con la descripción y justificación de las medidas a ser incluidas en la declaratoria tal y como cabría esperar del proyecto sobre el que se sustenta la solicitud. Como resultado de la evaluación de la congruencia interna también es posible aseverar que, para responder a la demanda social de impartir justicia y atender a las mujeres víctimas de violencia, se integraron acciones con distinta naturaleza de intervención y con antecedentes de diseño, planeación



y ejecución disímiles. Algunas medidas se desprenden de programas que han estado en operación antes de la DAVM-2019 y otras se recuperan de acciones que forman parte de las tareas sustanciales de los entes públicos. Dada la diversidad que presentan las acciones —así como la heterogeneidad y multiplicidad de los entes que participan en ellas— un elemento indispensable para su diseño, planeación y ejecución es la coordinación interinstitucional, a partir de la cual se definan las responsabilidades de las dependencias involucradas y los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Las acciones pueden ser clasificadas en cinco categorías de acuerdo con su principal componente de intervención: espacios y capacitación para la atención (A3, A7, A8 y A10), espacios públicos abiertos (A5 y A6), campañas (A11), ordenamientos (A1, A2 —considerando las dos acciones que se desprenden de ésta— y A4) rendición de cuentas (A9). Con independencia de esta clasificación, todas las acciones (a excepción de la A5, referida a los senderos seguros del programa "Camina Libre, Camina Segura") están articuladas con el eje de las políticas públicas en materia de atención de violencia contras las mujeres correspondiente al acceso a la justicia, y la mayor parte de ellas se vincula, de una manera u otra, con los ejes de la prevención y la atención a la justicia.

La evaluación efectuada permite también concluir que existen diversas áreas de oportunidad en la cobertura que brindan las acciones de la DAVM-2019 a las mujeres, pues la atención a determinados tipos y modalidades de violencia por parte de estas acciones no implica, necesariamente, que todas las mujeres potencialmente demandantes de sus servicios sean beneficiarias —ni que existan las condiciones adecuadas para proporcionar tales servicios— en los términos que establece la LAMVLV (Artículo 3) cuando se refiere a las mujeres en condición de vulnerabilidad. En este sentido cabe mencionar que el diseño de los componentes de las acciones puede implicar un obstáculo para garantizar este acceso efectivo cuando los espacios intervenidos no cuentan con requerimientos mínimos para permitir la accesibilidad de personas con alguna dificultad motora. O cuando las características del diseño son insuficientes para garantizar el acceso y la atención de las mujeres con discapacidad mental, pertenecientes a la comunidad trans y acompañadas por niños mayores de 12 años, como fue expresado en los informes de los grupos de trabajo de la primera y segunda solicitud federal de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres.

Es importante hacer una reflexión final sobre el potencial de la declaratoria para lograr, por sí sola, los objetivos señalados en el decreto de su emisión. Como se ha señalado en varias ocasiones a lo largo de este informe, la alerta es un mecanismo de emergencia dotado de componentes normativos, políticos y técnicos mediante el cual se ponen en marcha acciones de diversa naturaleza encaminadas a atender el problema de la violencia feminicida en la Ciudad de México. Por consiguiente, consideramos que es fundamental valorar el mecanismo de la alerta como una etapa inicial en el diseño e implementación

de políticas públicas, generales o sectoriales, que atiendan el problema de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad haciendo énfasis en los factores causales asociados con este problema.

Evaluar el diseño de las acciones de la DAVM-2019 y de su congruencia interna sin tener en cuenta su carácter de emergencia sería atribuir a este mecanismo mayores funciones y fines que aquéllos para los que fue concebido. Sin embargo, en este sentido nos parece relevante destacar que el ordenamiento que rige la activación de la alerta local carece de elementos para determinar la situación según la cual la emergencia puede ser declarada como superada, de manera tal que este mecanismo de emergencia es susceptible de permanecer activo por tiempo indefinido.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMA-CIÓN

Abramovich, V. (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista de la CEPAL, N°. 88, pp. 35-50.

Acciones para garantizar a las mujeres y las niñas el derecho a una vida libre de violencia. Portal web del gobierno de la Ciudad de México. Disponible en https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/acciones-del-gobierno/

Acebal Monfort, L. (Coord) (2011) El enfoque basado en Derechos Humanos [y las políticas de cooperación internacional], Red en Derechos, Madrid, España.

ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2006) Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo, Nueva York y Ginebra. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Acuerdo por el que se emiten lineamientos para la operación y funcionamiento de la Red de Información de Violencia contra las Mujeres y el Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida para las dependencias, entidades y órganos político-administrativos de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 15 de marzo de 2020. Disponible en http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65949/33/1/0 (consultado el 4 de mayo de 2020).

Agudelo, M. y Castro, R. (2020) "Homicidio de mujeres en México: una visión geográfica y temporal", en Castro, R. y Riquer, F. (Coord) *Violencia contra mujeres Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, México, UNAM/CRIM, pp. 29-47.

Aguilar, L. (1992) La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Álvarez González, R. M. y Pérez Duarte, M. E. (2014) *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres*, México, IIJ/UNAM.

Amnistía Internacional (2018) *Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 70° Periodo de Sesiones, 2-20 JULIO 2018. Disponible en https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-CEDAW-AI-MEXICO.pdf (consultado el 26 de octubre de 2020).

Araiza, A. F. Vargas y U. Medécigo (2020) La tipificación del feminicidio en México. Un diálogo entre argumentos sociológicos y jurídicos. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 6, e468. Disponible en https://estudiosdegenero.colmex.mx/index.php/eg/article/view/468/pdf (consultado el 17 de marzo de 2021).

Barbieri, T. de (1992) "Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica", en Revista Interamericana de Sociología, Núm. VI, pp. 147-178.

Berthin, G. (2011), *Guía Práctica para la Auditoría Social como herramienta participativa para fortalecer la gobernabilidad democrática, transparencia y rendición de cuentas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en https://base.socioeco.org/docs/manualpnud.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2020).

Boletín 72 (2018) "Anuncia Claudia Sheinbaum Pardo creación del Consejo Interinstitucional para erradicar violencia de género". Publicado el 15 de diciembre de 2018. Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/creacion-de-consejo-interinstitucional-para-erradicar-violencia-de-genero (consultado el 18 de septiembre de 2020).

Boletín 28/08/2019, "Presenta Gobierno de la Ciudad de México Plan de Acciones Inmediatas para Atender la Violencia Contra las Mujeres, Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Boletín publicado el 28 de agosto de 2019. Disponible en https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-plan-de-acciones-inmediatas-para-atender-la-violencia-contra-las-mujeres (consultado el 18 de septiembre de 2020).

Bourdieu, P. (2007) "El género como sistema de organización social" en *La dominación masculina*, (5ª. Ed.), España, Barcelona, Anagrama, pp. 7-71.

Brena, I. "Ley de Biobanco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México: ¿Cumple con principios jurídicos?", parte de *Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional*, núm. 31, 22 de junio de 2020, Ciudad de México. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6199/1.pdf

C5 (Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano) Solicitud de información al C5 para la evaluación de la acción 5 (Incrementar el número de senderos seguros del programa "Camina Libre, Camina Segura", con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público), del 14 de enero de 2021.

Cárdenas O'Byrne, S. "Medir el uso del espacio público urbano seguro", en Sociedad y Economía, núm. 33, Cali, julio/diciembre 2017, disponible en http://dx.doi.org/10.25100/sye.v0i33.5620

Cardozo Brum, M. y A. Mundo López (2012) *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/280237546_Guia_de_Orientacion_Para_la_Evaluacion_de_Politicas_y_Programas_de_Desarrollo_Social

Carmona, S. (2015) "La institucionalización del género en México", en Revista de El Colegio de San Luis, 5(9), pp. 220-239.

Casique, I. y R. Castro (2014), "Claroscuros en el conocimiento sobre la violencia contra las mujeres", en Casique, I. y R. Castro (coord.), *Expresiones y contextos de la violencia contra las mujeres en México*, México, INMUJERES/UNAM/CRIM, pp. 18-56.

Castro, R. (2019), "Violencia de género", en Moreno, H. y E. Alcántara (coord.) Conceptos clave en los estudios de género, Vol. 1, México, CIEG/UNAM, pp. 339-354.

Castro, R., F. Riquer y E. Guerrero (2020) "Victimización de mujeres, crimen organizado y otras formas de violencia", en Castro, R. y F. Riquer (coord.) *Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, México, UNAM/CRIM, pp. 153-188.

CCERP (Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza), *Metodología de Auditoría Social a Políticas Públicas*, Honduras, 2007. Disponible en: https://controlatugobierno.com/archivos/manuales/audithonduras.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2020).

CDHCM (Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México) (2019), Informe sobre las violencias de género en la procuración de justicia en la Ciudad de México, México, CDHCM. Disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Informe_violencia_de_genero.pdf (consultado en octubre de 2020).

Ceccato, V. "Public Space and the Situational Conditions of Crime and Fear", en *International Criminal Justice Review*, 26 (2), pp. 69-79.

CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (1979) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx [Consultado 7 de septiembre de 2020]

_____ (2018) Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, 25 de julio de 2018. Disponible en Ile:///C:/Users/siissolutions/Downloads/N1823803.pdf (consultado el 18 de enero de 2021).

_____ (2017) Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2009) "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos". Disponible en https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadii.sp.htm (consultado el 26 de marzo de 2021).

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2020) Recomendación General 43/2020 sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral a víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias, 27 de noviembre de 2020. Disponible en https://www.cndh.org.mx/tipo/226/recomendaciones-generales (consultado el 14 de enero de 2021).

satisfactor at 2022/
Recomendación General No. 40 sobre la violencia feminicida y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en México, Ciudad de México, México. 15 de octubre de 2019.
(2019) Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los Grupos de Trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres 2019, México, CNDH. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf
(2017) Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), México, CNDH, 2017. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf (consultado el 26 de octubre de 2020).
CNDH/UAM-I (Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Autónoma Metropolitana-Iz-

CNDH/UAM-I (Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa) (2016) *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida*, México, CNDH/UAM-I. Disponible en https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf (consultado el 14 de octubre de 2020).

CONAVIM (Comisión Nacional para la Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres) (2020) Secretaría de Gobernación. Seguimiento de los mecanismos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres 2020 Reporte de la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, Promoción de los Derechos Humanos y Atención a Víctimas Del 10 de diciembre 2018 al 30 de junio de 2020.

		₋ Solicitud d	e Aler	ta de Violencia de	Géner	o con	tra las Muje	eres	en la Ciudad	de México. Do	ocu-
mentos	de	respaldo	del	procedimiento	que	ha	seguido	la	solicitud,	disponible	en
https://w	ww.g	gob.mx/con	avim,	/documentos/soli	citud-	de-al	<u>erta-de-vic</u>	lend	cia-de-gener	o-contra-las-	-
mujeres-	en-la	-ciudad-de-	mexi	<u>co</u> (consultado el	1 de ju	ınio d	le 2020).				

_____ (2020) Primer Dictamen del Cumplimiento de las Medidas Específicas, Urgentes y Conclusiones de la Resolución emitida por la Secretaría de Gobernación del 7 de junio de 2019 para la Ciudad

de México. SEGOB/CONAVIM, 15 de mayo 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/at-tachment/file/555439/1er_Dictamen_Conavim_Resolucio_n_SAVGM_CDMX_2020.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2020).

______(2019) Resolución de Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México, 7 de junio de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467820/Resoluci n 7 junio 2019.pdf (consultado el 8 de diciembre de 2020).

Cóndor Chuquiruna, E. y Wiener Ramos, W. (2009), *Guía para el desarrollo de la auditoría social al poder judicial*, Consejo Nacional para la Ética Pública, Perú.

Convocatoria para ser Persona Observadora Ministerial Ciudadana de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 23 de octubre de 2019.

Convocatoria para el proceso de integración del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 5 de noviembre de 2020.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México.* Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (consultado el 8 de enero de 2021).

Da Silva, A., A. García-Manso y G. Sousa da Silva Barbosa (2019) *Una revisión histórica de las violencias contra mujeres*, Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019, p. 170-197.

Decreto por el que se emite la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 25 de noviembre de 2019. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gace-tas/686c9a809d3ddbb74b2805f8fa010dd2.pdf

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 (Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 22 de enero de 2020). Disponible en https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Ley-Olimpia.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2020).

Decreto por el que se reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 20 de marzo de 2020 (número 307 Bis), disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/182dba042c9d9530ccac4e8d99f81f73.pdf (consultado el 14 de octubre de 2020).

Decreto por el que se Crea el Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida y Acuerdo por el que se Implementa la Red de Información de Violencia Contra las Mujeres, ambos en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 28 de noviembre de 2016, núm. 209 Bis. Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Documentos/Acuerdo_Red_Info_Violencia.pdf (consultado el 4 de mayo de 2020).

Dictamen a la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México, se Adiciona la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se Reforma el Artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, en Materia de Registro de Identificación Biométrica, que Suscribió la Doctora Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México (13 de diciembre de 2019). Disponible en https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/58a71de90119588f63c03f80eeccc5255526f4b98.pdf

Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y la de Atención a Víctimas, a la Iniciativa Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México (6 de marzo de 2020). Disponible en https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DIC_308_41_10_03_2020.pdf (consultado el 14 de octubre de 2020).

Dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Igualdad de Género 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 (28 de noviembre de 2019). Disponible en https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/e99d8a6c4cc6ff8d95e5a1c267ce119993ec5f9f.pdf (consultado el 5 de octubre de 2020).

Dictamen de opinión de la Comisión de Igualdad de Género, a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México (6 de febrero de 2020). Disponible en https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/16731ab986e820a48e5ad617d294290302dfbaa5.pdf (consultado el 14 de octubre de 2020).

Discurso 41 (2018) Mtra. Gabriela Rodríguez Ramírez, Directora General del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, Evento "Estrategias contra la Violencia de Género en la Ciudad de México". Publicado el 15 de enero de 2019. https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/estrategias-contra-la-violencia-de-genero-en-la-ciudad-de-mexico (consultado el 18 de septiembre de 2020).

EUROSOCIAL (Programa de Cooperación para América Latina de la Unión Europea) (2018), *México Mecanismo de Alerta de Violencia contra las Mujeres, Informe de evaluación del funcionamiento del mecanismo*, México, CONAVIM /INMUJERES.

Evalúa (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México) (2020) Evaluación de diseño y operación del programa Red de mujeres para la igualdad y la no violencia en la Ciudad de México 2019,

México, Evalúa. Disponible en https://www.evalua.cdmx.gob.mx/evaluacion/evaluacion-de-programas-sociales/evaluaciones-externas/evaluaciones-externas-2019 (consultado el 26 de octubre de 2020).

FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) (2007) *Guía para Sensibilizar y Prevenir desde las Entidades Locales la Violencia contra las Mujeres*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en http://femp.femp.es/files/566-185-archivo/Guia%20para%20sensibilizar%20y%20prevenir%20desde%20las%20entidades%20locales%20la%20violencia%20contra%20las%20mujeres_%20vers.espa%C3%B1ol.pdf (consultado el 5 de febrero de 2021).

https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/com-justicia/Modelo-FGJ_cdmx.pdf (consultado el 3 de febrero de 2021).

_____ Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores. *Curso de Formación Inicial para Policía de Investigación*. Documento recibido el 21 de diciembre de 2020.

______*Plan de Política Criminal 2020.* Documento recibido el 17 de diciembre de 2020.

______ (2020) INFORME DE SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES A CARGO DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA EN LA DECLARATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y NIÑAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DECRETADA EL 25 DE NOVIEMBRE DEL 2019 (Documento entregado a Evalúa).

FGJ-IFPES (Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México / Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores) (2020) Oficio IFPES/580 12-2020 del 7 de diciembre de 2020. (Documento entregado a Evalúa).

_____ (s/f) Curso de Formación Inicial para Policía de Investigación (Documento entregado a Evalúa).

Fríes, L. y V. Hurtado (2010) *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, Núm. 99, Santiago de Chile.

Acuerdo FGJCDMX/18/2020, por el que se declara el inicio de funciones de la nueva estructura de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y se avisa de la cesación, así como de la creación, modificación de denominación y readscripción de distintas Unidades Administrativas. Publicado en GO-CDMX el 22 de

abril de 2020, núm. 328. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/132fb40c16b4d6e7d02ee7581abb8000.pdf (consultado el 12 de noviembre de 2020).

Acuerdo 79/2019 por el que se crea la Unidad Especializada de Género. Publicado en GO-CDMX el 10 de diciembre de 2019, núm. 238. Disponible en http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio-sspdf/LTAPRCCDMX2018/art-121/fraccion-i/VINCULOS/acuerdo792019.pdf (consultado el 8 de diciembre de 2019).

Garland, D. (1999) *Castigo y sociedad Moderna. Un estudio de teoría social.* Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V.

Gobierno CDMX (Gobierno de la Ciudad de México) (2020) Segundo Informe de Gobierno, agosto de 2019 - julio de 2020, México, Gobierno de la Ciudad de México, Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum Pardo, 2020. Disponible en https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/documentos/ (2019a) "Sendero Seguro: Camina Libre, Camina Segura". Disponible en https://www.cdmx.gob.mx/portal/articulo/sendero-seguro-camina-libre-camina-segura (consultado el 12 de noviembre de 2020). _ (2019b) Primer Informe de Gobierno, diciembre de 2018 – septiembre de 2019. México, Gobierno de la Ciudad de México, Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum Pardo, 2019. Disponible en https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/documentos/ (2019c) Plan de Acciones inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres, 28 de agosto de 2019. Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Plan_de_acciones_inmediatas_de_atencion_a_la_violencia_contra_las_mujeres.pdf (2018a) Respuesta del Gobierno de la Ciudad de México al Cuestionario de la Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/417937/Informe_CDMX_011117.pdf (consultado 18 de noviembre de 2020). Gómez, F. (2019) Violencia sexual digital. Un balance de la ley Olimpia en CDMX, Nexos, 9 de diciembre de 2019. Disponible en https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10666 (consultado el 17 de agosto

de 2019. Disponible en https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10666 (consultado el 17 de agosto de 2020).

GT-AVGM-2 (2019) Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Vio-

lencia de Género contra las Mujeres en las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza de la Ciudad de México, 4 de diciembre de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538469/Informe_GT_SAVGM_CDMX_VF.pdf

GT-AVGM (2019) Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México.

(2018) Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México, 23 de marzo de 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311908/Informe_SAVGM_CDMX_VF.pdf
Identa (2019) Reporte Cualitativo de la CDMX. Noviembre de 2019, 120 pp.
(2019a) Estrategia de comunicación #DateCuenta 2. Diciembre de 2019, 44 pp.
(2019b) <i>Anexo técnico y metodológico.</i> Diciembre de 2019, 24 pp.
(2019c) Reporte Cuantitativo de la CDMX. Diciembre de 2019, 38 pp.
(2019d) <i>Métricas de pauta [de Facebook]</i> . Diciembre de 2019, pp. 18.
(2020b) Evaluación campaña Date Cuenta. Julio de 2020, 19 pp.
(2020c) Campañas sobre el combate a violencia contra las mujeres 2020. Febrero de 2020.
IIJ-UNAM (S/F) Análisis de las Buenas Prácticas del Mecanismo de Declaratoria de Alerta de Género en

contra de las Mujeres, México, CONAVIM. Disponible en https://n9.cl/mcqf (consultado el 26 de octubre de 2020).

Inchaustegui, T. y Y. Ugalde (2006) "La transversalidad del género en el aparato público mexicano: refle-

xiones", en Barquet, Mercedes, Avances de la Perspectiva de Género en las acciones legislativas, Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México.

Inchaustegui, T., E. Olivares y F. Riquer (2010) *Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009)*, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, México.

INMUJERES-CDMX (2017) *CDMX. Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas. Programa a Mediano Plazo.* Disponible en https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/cdmx-ciudad-segura-y-amigable-para-mujeres-y-ninas (consultado el 19 de noviembre de 2020).

INMUJERES-CDMX (2016) *Informe del Instituto de las Mujeres 2016*. Disponible en https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c9/52f/cdb/5c952fcdb31db841768025.pdf (consultado el 4 de noviembre de 2020).

INMUJERES-DF (2013) *Informe de actividades. Enero a diciembre 2013*. Disponible en https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/594/ab7/72a/594ab772aaf14607176954.pdf.

INMUJERES-DF (2012) *Informe de actividades. Enero-diciembre*, *2012*. Disponible en https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/594/ab7/e41/594ab7e4154fc514736631.pdf (consultado el 4 de noviembre de 2020).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016) *Encuesta Intercensal 2015.* Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/

Informe de seguimiento a las acciones a cargo de la Fiscalía General de Justicia en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y Niñas en la Ciudad de México, decretada el 25 de noviembre de 2019 (8 de abril de 2019). Documento proporcionado por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México a Evalúa el 23 de mayo de 2020.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el nombre del Capítulo III "Acoso Sexual", del Título Quinto, del Libro Segundo parte especial, y se adiciona un Artículo 179 BIS al Código Penal para el Distrito Federal; y se adiciona una fracción VI al Artículo 7 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México (12 de septiembre de 2019). Disponible en https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/in-215_12_09_19_09_pdf.pdf (consultado el 5 octubre de 2020).

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley por la que se Crea el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México, se Adiciona la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se Reforma el Artículo 136 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (23 de septiembre de 2019). Disponible en https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/Ley_por_la_que_se_crea_el_Banco_de_ADN_para_uso_forense_de_la_Ciudad_de_Me%CC%81xico___(Versio%CC%81n_Final)_(5).pdf

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México (3 de diciembre de 2019). Disponible en https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/iniciativa/vista/822 (consultado el 14 de octubre de 2020).

Iribarne, M. (2015) "Feminicidio (en México)", Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, Nº 9, octubre 2015 – marzo 2016, pp. 205-223.

Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, "Instala gobierno capitalino primer 'Sendero Seguro; Camina Libre, Camina Segura' para proteger a mujeres" del 27 de septiembre de 2019. Disponible en https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/instala-gobierno-capitalino-primer-sendero-seguro-camina-libre-camina-segura-para-proteger-mujeres (consultado el 30 de octubre de 2020).

Jusidman, C. (2017) "La Constitución Política de la CDMX: logros alcanzados y barreras encontradas. Una visión personal" en El Cotidiano, No. 203, mayo-junio de 2017, México. UAM Azcapotzalco, pp. 43-39.

Lagarde, M. (2020) *Seminario virtual permanente Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres a debate*. Conferencia magistral. Organizado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Julio de 2020. Disponible en https://www.facebook.com/CEAV.Edomex/videos/668378947367588

Lagarde, M. (1997) *Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia*, en Cuadernos Inacabados, No. 25, 2da. Edición, España.

_____ (2008) "Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres" en Bullen, M. y Diez Mintegui, C. (coord.), *Retos Teóricos y Nuevas Prácticas*, España, Ankulegi, pp. 209-239.

Lamas, M. (1996) "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género", en M. Lamas (comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Porrúa/PUEG/UNAM, pp. 327-366.

_____ (1996a) "La perspectiva de género", en Revista La tarea, No. 8, México, pp. 14-20.

_____ (2018) "Género", en Moreno, H. y E. Alcántara (coord.) *Conceptos clave en los estudios de género*, Vol. 1, México, CIEG/UNAM, pp. 155-170.

LAMVLV (Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) (2008) Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 23 de noviembre de 2020.

Lastiri, D., "Van contra banco de datos de agresores" en *El Universal*, 16 de marzo de 2020. Disponible en https://www.eluniversal.com.mx/nacion/van-contra-banco-de-datos-de-agresores

Levenson, J. et. al. (2010) Failure to Register as a Sex Offender: Is it Associated with Recidivism?, *Justice Quarterly*, 27:3, 305-331.

LGAMVLV (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) (2007). Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 1 de febrero de 2007. Disponible en http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/Ley_Acceso_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia_2.pdf

Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Última reforma del 28 de julio de 2020. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DE_LA_FISCALIA_GENERAL_DE_JUSTI-CIA_DE_LA_CIUDAD_DE_MEXICO_1.pdf, (consultado el 14 de enero de 2021).

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 18 de diciembre de 2019. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_EJECUTIVO_Y_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DE_LA_CDMX_2.5.pdf (consultado el 19 de octubre de 2020).

Ley por la que se Crea el Banco de ADN para el Uso Forense de Ciudad de México (24 de diciembre de 2019). Disponible en https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/306354a7899b9cffd3096cb79d8897a958ed188e.pdf

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. Publicada en GO-CDMX el 29 de enero de 2018. Disponible en http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/le-yes/leyes/Ley_Acceso_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia_2.pdf

LGIMH (Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres) (2006) Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de junio de 2018.

Lima y Aguilar (2011) *La importancia del diagnóstico en las políticas públicas*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, abril 2011. www.eumed.net/rev/cccss/11/

"LUNAS servicios de asesoría para mujeres" en Datos Abiertos Ciudad de México. Disponible en https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/lunas/table/

Manual de Procedimientos para la Atención de Mujeres y Niñas en Situación de Víctimas por Violencia de Género de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención (LUNAS). De la Dirección de Atención y Prevención a la Violencia de Género y la Dirección General para una Vida Libre de Violencia parte de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

Mensaje de la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, durante la presentación del "Plan de Acción Inmediata de Atención a la Violencia Contra las Mujeres", Síntesis informativa del 28 de agosto de 2019, página web de la jefatura de gobierno. Disponible en https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/mensaje-de-la-jefa-de-gobierno-claudia-sheinbaum-pardodurante-la-presentacion-del-plan-de-accion-inmediata-de-atencion-la-violencia-contra-las-mujeres

Monárrez Fragoso, J. E. (2006) "Las víctimas del feminicidio juarense: mercancías sexualmente fetichizadas", en FERMENTUM Mérida - Venezuela, AÑO 16, N° 46, Mayo-Agosto, pp. 429-445.

Murillo, E. y C. Arellano, "Promueven amparo contra banco de ADN aprobado por Congreso de CDMX" en *La Jornada*, 26 febrero de 2020. Disponible en https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/02/26/promueven-amparo-contra-banco-de-adn-aprobado-por-congreso-cdmx-551.html

Núñez, L. (2020) "Género y mujeres: entre la opresión y la violencia", en Rev. Encuentros 2050, México, UNAM, pp. 8-10.

OACNUDH (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2016), 20 claves para conocer y comprender mejor los Derechos Humanos, ONU, México.

OCNF (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio) (7/07/2020), "Avanza SCJN en solicitud de atracción sobre Alerta de Género para CDMX", Comunicado de Prensa de 7 de julio de 2020. Disponible en https://www.observatoriofeminicidiomexico.org/post/comunicado-avanza-scjn-en-solicitud-de-atracci%C3%B3n-sobre-alerta-de-g%C3%A9nero-para-cdmx

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1994) *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como Convención de Belém do Pará. Disponible en

https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf (consultado el 7 de septiembre de 2020).

Oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020 de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2006) 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 620 periodo de sesiones, 20 de enero de 2006. __ (2006a) Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General, A/61/122/Add.1. (2006b), Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras los hechos, Estudio del Secretario General de Naciones Unidas. (2003) Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género - Violencia contra la mujer, E/CN.4/2003/75. _ (1999) Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N. 3 (A/52/3/Rev.1). (1998) Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas en Violencia contra las Mujeres. Violencia contra las Mujeres perpetrada o condonada por el Estado, E/CN.4/1998/54. (1995) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. Aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 16ª sesión plenaria de Naciones Unidas. Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755 (consultado el 11 de marzo de 2021). (1994) Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104.

ONU-Hábitat y CONAVIM (2011) *Centros de Justicia para las Mujeres. Lineamientos urbanos y diseño arquitectónico*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63354/cjmlineamientos.pdf (consultado el 18 de diciembre de 2020).

ONU MUJERES (2020) *Igualdad de género, a 25 años de Beijing: los derechos de las mujeres bajo la lupa,* ONU-MUJERES.

_____ (2019) Programa Ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas en México. Informe de resultados. Disponible en https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/informe%20resultados%20ciudades%20seguras.pdf?la=es&vs=3701 (consultado el 5 de febrero de 2021).

ONU Mujeres-INMUJERES CDMX y COLMEX (2017) *Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte público de la Ciudad de México*. ONU Mujeres México, INMUJERES-Ciudad de México y El Colegio de México. Disponible en https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/03/diagnostico-ciudades-seguras (consultado el 17 de noviembre de 2020).

ONU Mujeres y ONU México (2015) *La ONU en Acción para la Igualdad de Género en México*. Primera edición. Disponible en https://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Igualdad-de-genero.pdf (consultado el 18 de diciembre de 2020).

_____ (2014) Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), ONU-MUJERES/ Alto Comisionado para los Derechos Humanos Oficina para América Central.

ONU-MUJERES (S/F) *Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.* https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm (Consultado el 23 de noviembre de 2020).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013) *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, 2013.

PNUD/OEA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Organización de los Estados Americanos) (2004) *Guía de Auditoría Social. Guatemala, dónde estamos... y a dónde vamos*. Guatemala. Disponible en http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2012/PNUD/Guia_Auditoria_Social.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2020).

Poder Judicial de la Federación (2019) *Versión pública de la sentencia garantista en el amparo indirecto* 968/2019-1, 13 de septiembre de 2019, Secretario del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Disponible en

https://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=534/0534000025218252017.doc&sec=Paulina%20Verdeja%20Jim%C3%A9nez&svp=1 (consultado el 11 de enero de 2021).

Proceso de la Primera solicitud de declaratoria de AVGM para la Ciudad de México, 2017, Disponible en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_EM (consultado por última vez el 8 de abril de 2021).

Proceso de la Segunda solicitud de declaratoria de AVGM para la Ciudad de México, 2019. Disponible en https://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_CDMX (consultado por última vez el 8 de abril de 2021).

Prontuario del Modelo Único de Atención 2015, INMUJERES Ciudad de México. Disponible en https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Publicaciones/ProntuarioMUA.pdf (consultado el 4 de mayo de 2020).

Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 2 de enero de 2019. Disponible en http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67901/74/1/1 (consultado el 19 de octubre de 2020).

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal [de la Ciudad de México], publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 26 de febrero de 2009. Disponible en http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_LEY_DE_ACC_DE_LAS_MUJERES_A_UNA_VIDA_LIBRE_DE_VIOLENCIA_.pdf

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008 (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2018). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGAMVLV.doc (consultado por última vez el 7 de abril de 2021).

Rico, N. (1996) Violencia de género: un problema de derechos humanos, en CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, No. 16, LC/L.957.

Rubin, G. (1996) "El tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo", en M. Lamas (Comp.), El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, México, Porrúa/PUEG/UNAM, pp. 35-96.

Scott, J. W. (1996) "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en M. Lamas (Comp.), El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, México, Porrúa/PUEG/UNAM, pp. 265-302.

SEGOB (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México) (2019), DATE CUENTA 2019 PAUTAS, Archivo de Excel proporcionado por la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 8 hojas de cálculo.

_____ (2020) DATE CUENTA 2020 PAUTAS. Archivo de Excel proporcionado por la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

SEMOVI (Secretaría de Movilidad) *Plan Estratégico de Género y Movilidad 2019*. Disponible en https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/estrategia-de-genero-140319.pdf. Consultado el 18 de noviembre de 2020.

<i>Plan Estratégico de Género y Movilidad 2019</i> . Disponible en https://semovi.cdmx.gob.mx/sto-rage/app/media/uploaded-files/plan-estrategico-de-movilidad-2019.pdf. Consultado el 4 de septiembre de 2020.
Anexo 6. Solicitud de información a la Secretaría de Movilidad para la evaluación de la Acción 6 (Fortalecer las acciones del programa "Viajemos Seguras y Protegidas" en el transporte público y por plataformas"). Documento recibido por correo electrónico el 10 de diciembre de 2020.
SEMUJERES (Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México) (2021) Anexo 6 VIAJA SEGURA para Eva- lúa. Documento recibido el 19 de enero de 2021.
(2021) Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Ejecución del Programa de Seguri- dad de las Mujeres en Medios de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal "Viajemos Seguras" (). Documento recibido el 19 de enero de 2021.
Lineamientos para la Atención sobre los casos de Violencia Sexual de los Módulos de Atención en el STC. Documento recibido el 19 de enero de 2021.
Actualización_SICOPI_Formularios_DEAJER_al_31dic2020. Documento recibido el 19 de enero de 2021.
(2020) <i>Diagnóstico LUNAS.</i> Recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020.
(2020) <i>Modelo de Atención Jurídica de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México</i> . Recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020.
(2020) Protocolo de Atención Inicial. Manual de Procedimientos de la Ruta de Atención para las Mujeres usuarias en las Unidades Territoriales de Atención y Prevención, LUNAS. Secretaría de las Mujeres, Dirección General para una Vida Libre de Violencia. Recibido mediante oficio SMCDMX/0444/2020 del 31 de agosto de 2020.
(2020) Propuesta de Modelo de Atención Psicológica, Modelo de Atención Psicológica (Propuesta para las LUNAS) de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México. Recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020.
(2020) <i>Glosa del Segundo Informe de Gobierno</i> . Agosto de 2019 - julio de 2020. Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Glosa_Primer_Informe_SEMUJERES.pdf (consultado el 14 de octubre de 2019).
(2020) Registro lunas 2019, recibido mediante oficio SMCDMX/o444/2020 del 31 de agosto de 2020.

(2020) <i>Cuadernillo #DateCuenta</i> . Material de difusión sobre la campaña #DateCuenta, Gobierno de la Ciudad de México/Secretaría de las Mujeres. Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DateCuenta/Cuadernillo_DateCuenta.pdf (consultado el 23 de noviembre de 2020).
(2020) Avances de las acciones de la declaratoria de alerta por violencia contra las mujeres en la Ciudad de México. 30 de septiembre de 2020 (documento entregado a Evalúa Ciudad de México).
(2020) AE8. Estrategia de formación integral a cuerpos policiales en materia de género y prevención y atención de la violencia contra las mujeres (documento entregado a Evalúa con el nombre "Estrategia_AE8_capacitacin_policias").
AE8. Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos, s/f (documento entregado a Evalúa Ciudad de México con el nombre "DX-Diseño estrategia").
(2019) "Estrategias contra la Violencia de Género en la Ciudad de México", Discurso de la Mtra. Gabriela Rodríguez Ramírez, Titular de la Secretaría de las Mujeres, Discurso 41, 2018, Publicado el 15 de enero de 2019. Disponible en https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/estrategias-contra-la-violencia-de-genero-en-la-ciudad-de-mexico (consultado el 18 de septiembre de 2020).
(2019) <i>Glosa del Primer Informe de Gobierno</i> . Disponible en https://semuje-res.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Glosa_Primer_Informe_SEMUJERES.pdf (consultado el 14 de octubre de 2019).
<i>Plan de Acciones Inmediatas de Atención a la Violencia contra las Mujeres.</i> Disponible en https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Plan_de_acciones_inmediatas_de_atencion_a_la_violencia_contra_las_mujeres.pdf.
(S/F) <i>Diagnóstico de necesidades de capacitación a cuerpos policiales en materia de género y derechos humanos</i> . (Documento entregado a Evalúa Ciudad de México con el nombre "Diagnóstico de Necesidades de Capacitación AE8_Cuerpos policiales").
(S/F) DNC Diagnóstico de necesidades de capacitación para el personal encargado de la prevención, atención e investigación de hechos de violencia contra las mujeres y lineamientos para el diseño de capacitaciones especializadas con perspectiva de género y derechos humanos (Documento entregado a Evalúa).
Serret, E. (2006) <i>El género y lo simbólico. La constitución imaginaria de la identidad femenina</i> , México, Instituto de la Mujer Oaxaqueña del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, Serie Estudios de Género.
(2006b) <i>Discriminación de género. Las inconsecuencias de la democracia</i> , Cuadernos de la Igualdad 6, México, CONAPRED.

(2008) <i>Qué es y para qué es la perspectiva de género</i> , Serie Buenas Prácticas, México, Instituto de la Mujer Oaxaqueña.
SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México) (2020) "Diplomado Evaluación de Políticas y Programas Públicos (2da. Edición)", 14 septiembre a 11 de diciembre de 2020. https://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:shcp+EDPY20092X1+2020_09/about
SIBISO (Secretaría de Inclusión y Bienestar Social) <i>Evaluación externa de la DAVM-2019: Mejoramiento barrial y comunitario.</i> Documento proporcionado a Evalúa el 11 de enero de 2021.
"Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa Mejoramiento Barrial y Comunitario 'Tequio- Barrio 2020'", <i>Gaceta Oficial de la Ciudad de México</i> , 31 de enero de 2020.
SOBSE (Secretaría de Obras y Servicios) <i>Acciones de Emergencia de la Declaratoria de Alerta por Violencia Contra las Mujeres</i> (recibido el 11 de diciembre de 2020).
<i>Camina Libre, Camina Segura.</i> En https://www.obras.cdmx.gob.mx/storage/app/media/45-presentacion-camina-libre.pdf (consultado el 28 de octubre de 2020).
SENDEROS CAMINA LIBRE CAMINA SEGURA Atención Potencial a las Mujeres Por Sendero, por Alcaldía, del 20 de mayo del 2020.
Senderos "Camina Libre Camina Segura" LINEAMIENTOS DE DISEÑO DE ESPACIOS PÚBLI- COS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD DE LAS MUJERES, recibido mediante correo el 11 de diciembre del 2020.
SSC (Secretaría de Seguridad Ciudadana) (2019) Comunicado 3509, Boletín de la SSC. La SSC en coordinación con el Gobierno Capitalino pone en marcha la Unidad Especializada de Género, para la atención a las mujeres dentro y fuera de la corporación, 24 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.ssc.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/la-ssc-en-coordinacion-con-el-gobierno-capita-ino-pone-en-marcha-la-unidad-especializada-de-genero-para-la-atencion-las-mujeres-dentro-y-fuera-de-la-corporacion (consultado el 11 de enero de 2021).
(S/F) <i>Anexo "Propuesta de temas adicionales" para reforzar el contenido del Informe Anual de la SSC.</i> Documento enviado por la SSC el 14 de diciembre de 2020.
(S/F) Informe del gobierno de la Ciudad de México para dar cumplimiento a los exhortos de la CONAVIM señalados en el Primer Dictamen de Cumplimiento de las Medidas Específicas, Urgentes y Conclusiones de la Resolución del 7 de junio de 2019. Documento por la SSC el 14 de diciembre de 2020.
(S/F) <i>Unidad Especializada de Género. Resumen Narrativo</i> . Documento enviado por la SSC el 14 de diciembre de 2020.

(S/F) Protocolo de actuación de la Unidad Especializada de Género de la Secretaría de Se-
guridad Ciudad de la Ciudad de México. Documento enviado por la SSC el 14 de diciembre de 2020.
(S/F) Capacitación ordinaria o continua: Se imparte con el apoyo de los instructores (personal operativo certificado) adscritos a la DGDH. (Documento entregado a Evalúa).
(S/F) <i>Diplomado Actuación Policial y Atención a Víctimas con Perspectiva de Género</i> . (Documento entregado a Evalúa).
(S/F) Estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y derechos humanos. Resumen Narrativo, Objetivos. (Documento entregado a Evalúa).
(S/F) Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza de la Ciudad de México, AVGM/05/2019, Conclusiones, Propuestas e Indicadores. (Documento entregado a Evalúa).
(S/F) <i>Nuevo Modelo de Formación Policial</i> . (Documento entregado a Evalúa).
SSC – Universidad de la Policía de la Ciudad de México (S/F) <i>Curso Básico de Formación Policial 2020</i> .

Soto Villagrán, Paula, et. al. (2017). Evaluación de impacto del programa "Viajemos Seguras en el Transporte Público en la Ciudad de México": Aportes al diseño e implementación de políticas de prevención de la violencia de género en espacios públicos, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://n9.cl/eg7i (consultado el 18 de noviembre de 2020)

Tewksbury, R. y L. Matthew (2006) Perceptions of sex offender registration: collateral consequences and community experiences, *Sociological Spectrum: Mid-South Sociological Association*, 26:3, 309-334.

Toro Huerta, M.I. del (2006) "El Fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Vol. VI, pp. 513-549.

Torres Falcón, M. (2010) "Cultura patriarcal y violencia de género. Un análisis de Derechos Humanos", en *Relaciones de género*, México, El Colegio de México, pp. 60-82.

UDLAP (Universidad de las Américas Puebla) (2020), *Índice Global de Impunidad 2020, Escalas de Impunidad en el Mundo*. Disponible en https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf (consultado el 11 de enero de 2021).

UPCDMX (Universidad de la Policía de la Ciudad de México) (2019) *Manual Administrativo de la Universidad de la Policía de la Ciudad de México*, diciembre de 2019. Disponible en

(Documento entregado a Evalúa).

http://data.ssp.cdmx.gob.mx/documentos/itfp/itfp_ejercicios/NORMATIVIDAD_UT/MANUAL%20AD-MIN%20UPCDMX.pdf (consultado el 11 de enero de 2021).

Valdivia, M., R. Castro e I. Rodríguez (2020) "Análisis espacial de la dinámica de la tasa de homicidios por sexo y feminicidios en México (2001-2017)", en Castro, R. y F. Riquer (coord.) *Violencia contra mujeres. Sobre el difícil diálogo entre cifras y acciones de gobierno*, México, UNAM/CRIM, pp. 47-100.

Vendrell A., J. (2016) Análisis del registro central de delincuentes sexuales, en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 5, 294-301.

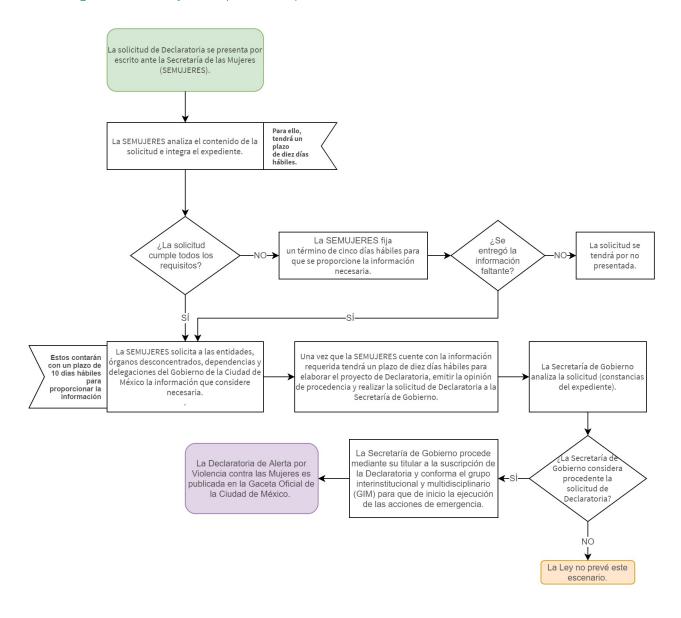
"Víctimas en Carpetas de Investigación" en Datos Abiertos Ciudad de México, disponible en https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/victimas-en-carpetas-de-investigacion-pgj/table/

W. G. Jennings, K. M. Zgoba y R. Tewksbury (2012) A comparative longitudinal analysis of recidivism trajectories and collateral consequences for sex and non-sex offenders released since the implementation of sex offender registration and community notification, *Journal of Crime and Justice*, 35:3, 356-364.



8. ANEXOS

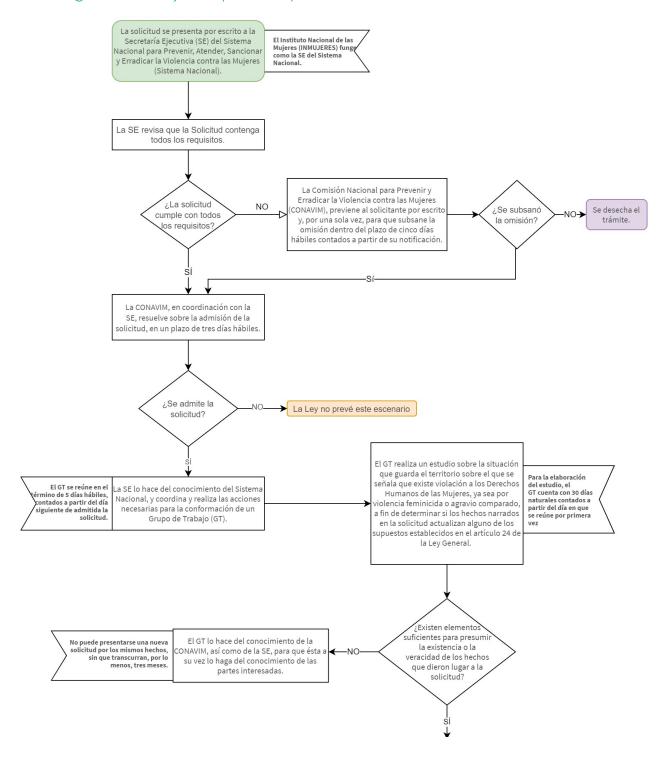
8.1 Diagrama de flujo del proceso para emitir una Declaratoria de AVM

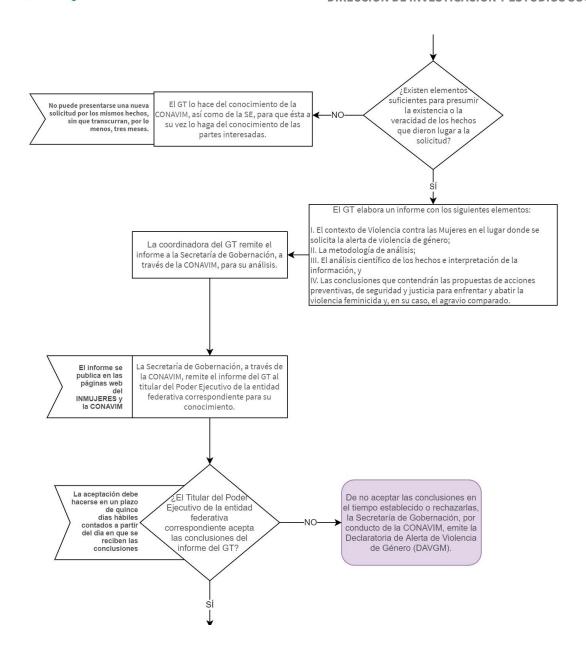


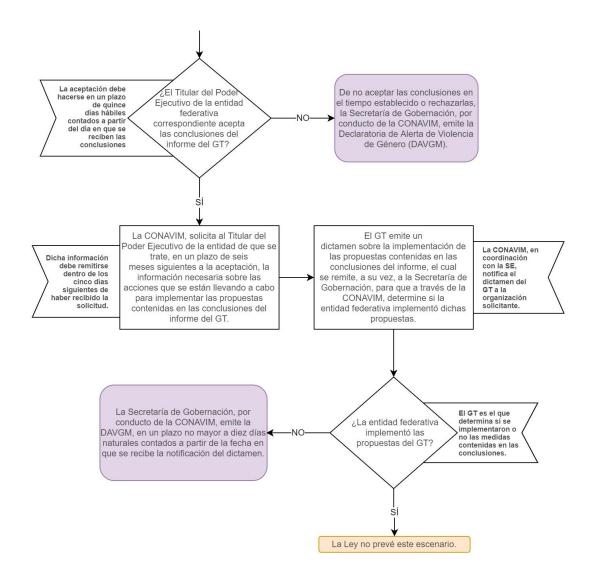
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y su Reglamento.



8.2 Diagrama de flujo del proceso para emitir una Declaratoria de AVGM







Siglas y Acrónimos

- Ley General: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Sistema Nacional: Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
- SE: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Esta secretaría está a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres.
- CONAVIM: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.
- INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres
- GT: Grupo de trabajo

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento.

Ciudad de México, mayo de 2021