

Diagnóstico de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal (2015-2018)

CNDH



Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidí
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Rosy Laura Castellanos Mariano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda Guadalupe Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

Coordinación General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes
Cuarta Visitadora General

Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH):

Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez
Maribel Becerril Velázquez
Perla Myrell Méndez Soto
Yael Alessandra Moreno Davis

Contenido

<i>PRESENTACIÓN</i>	6
<i>GLOSARIO</i>	7
<i>RESUMEN EJECUTIVO</i>	12
<i>INTRODUCCIÓN</i>	23
<i>1. Referentes situacionales del Hostigamiento sexual y el Acoso sexual</i>	27
<i>2. Elementos conceptuales en torno al Hostigamiento sexual y Acoso sexual</i>	37
<i>3. El marco normativo del Hostigamiento sexual y Acoso sexual</i>	42
I. Marco Internacional	42
2. Marco legal nacional	45
A. Acoso sexual en las entidades federativas y la Federación	50
B. Hostigamiento Sexual en las entidades federativas y la Federación	53
3. PROTOCOLO para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual	53
<i>4. Consideraciones Metodológicas</i>	60
I. Método y análisis	61
A. Cuestionarios (2015 y 2018)	62
B. Entrevistas cara a cara (2018)	64
C. Información de la Secretaría de la Función Pública	65
D. Información del Instituto Nacional de las Mujeres	66
2. Instituciones de la Administración Pública Federal participantes	67
<i>5. El registro y los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en las instituciones de la Administración Pública Federal (2015 a 2018)</i>	70
I. Fuentes de información sobre el número de casos de HAS	72
2. Registro por parte de la Secretaría de la Función Pública	75
A. Año 2016	79
B. Año 2017	81
C. Hasta septiembre de 2018	88
3. Registro de casos de HAS proporcionados a la CNDH por parte de las instituciones de la Administración Pública Federal (antes del Protocolo)	95
A. Casos de HAS registrados en 2014-2015	95
4. Registro de casos de HAS proporcionados a la CNDH por parte de las instituciones de la Administración Pública Federal de 2016 a septiembre de 2018 (posterior al Protocolo)	99
A. Información general sobre el registro de los casos	103
B. Información sobre las víctimas de HAS	108
C. Información sobre quienes ejercen HAS	113
D. Medidas adoptadas frente a los casos de HAS	115
E. Sanciones a casos de HAS	121
F. El seguimiento a los casos de HAS en el APF fuera de las instituciones donde se registró la ocurrencia	125
<i>6. LOGROS Y DESAFÍOS: Prevención, atención, investigación y sanción de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal (2015 a 2018)</i>	128
I. Prevención del Hostigamiento y Acoso sexual	137
A. Actores clave para la prevención de HAS	137
B. Diagnóstico de la población objetivo para las acciones de prevención	137
C. Acciones específicas para la prevención de HAS	139

2. Atención a los casos de Hostigamiento y Acoso sexual	157
A. Actores clave para la atención de HAS	157
B. Funciones de las Personas consejeras de la APF	170
C. Valoración del riesgo de la presunta víctima	178
D. Evaluación de las acciones específicas de prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual	180
3. Atención e investigación de los casos de Hostigamiento y Acoso sexual	181
A. Actores clave para la atención e investigación de HAS	181
B. Funciones de los Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la APF	195
C. Inicio de la investigación en casos de HAS	212
D. Procedimientos administrativos en casos de HAS	220
E. Sanciones administrativos en casos de HAS	221
F. Vía de los casos de HAS	226
APUNTES PARA LA REFLEXIÓN Y PARA LA ACCIÓN	227
ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS	237
BIBLIOGRAFÍA	246

PRESENTACIÓN

Con el fin de conocer, analizar y comparar las acciones emprendidas por parte de la Administración Pública Federal, antes y después de la publicación del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual (2016), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta el: *“Diagnóstico de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal 2015-2018”*.

El Diagnóstico permite identificar los rubros con mayores avances para prevenir, atender y sancionar el HAS, así como analizar los puntos críticos de la aplicación del Protocolo en las instituciones de la Administración Pública Federal, señalando tanto las principales deficiencias como registrando las buenas prácticas que sean susceptibles de ser adoptadas por otras instituciones. Finalmente, se buscó identificar el panorama de la recopilación y registro de casos de HAS por parte de las instituciones.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es prioridad que el Estado Mexicano cumpla con garantizar a todas las personas el derecho a una vida libre de violencia; a no ser discriminadas y a sentirse seguras en los espacios en los que se desenvuelve su vida cotidiana, especialmente en aquellos donde se desarrolla su vida profesional y pasan una buena parte de su tiempo: los centros de trabajo.

Sin embargo, el espacio laboral es uno de los espacios donde las personas pueden ser objeto de hostigamiento y acoso sexual (HAS); conductas que además de constituir un delito, transgreden la dignidad y bienestar personal, familiar y laboral de quienes lo sufren, principalmente las mujeres.

Tanto el hostigamiento como el acoso sexual, constituyen actos en los que intervienen relaciones desiguales de poder, trayendo consigo un estado de indefensión para las víctimas, mismas que con frecuencia no tienen posibilidades de defenderse ni obtener justicia debido a que no se han logrado institucionalizar mecanismos que, basados en la perspectiva de género, tengan en cuenta que las personas que son víctimas enfrentan una situación de desventaja frente a quien las hostiga y acosa. Es la relación asimétrica de poder lo que posibilita el abuso, por lo que los procedimientos administrativos, penales o laborales que tomen en cuenta esta situación resultan más que necesarios. Asimismo, las políticas públicas orientadas a prevenir y sancionar la comisión de estas conductas, son indispensables para proteger y asegurar el ejercicio de los derechos humanos de las personas, en especial, el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, quienes como se verá a lo largo del presente documento, se enfrentan en mayor medida a situaciones de acoso y hostigamiento sexual al interior de sus centros de trabajo.

Para este Organismo Constitucional Autónoma, las acciones de seguimiento de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres incluyen no solamente el monitoreo de aquellas medidas a través de las cuales se cumplirá la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública, sino también las acciones que contemplan la prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia de género estructural que se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno de derechos. Por todo lo anterior, la CNDH emite este Estudio para analizar el panorama de hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal y enviar un claro mensaje sobre la importancia de superar la impunidad en torno del hostigamiento y acoso sexual en todos los ámbitos de la vida, especialmente en el ámbito laboral, para garantizar la protección y promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

GLOSARIO

El principal propósito de este glosario es ofrecer a las y los lectores un mayor involucramiento y una plataforma de conocimiento que facilite la comprensión del presente estudio. Asimismo, este glosario solamente incluye conceptos básicos en torno al hostigamiento sexual y acoso sexual, así como del Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal, expedido por la Secretaría de Gobernación.

A continuación, se presenta el glosario de términos técnicos y legales en orden alfabético:

Acoso sexual: es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.¹

Agresión: toda acción contraria al derecho de otro, y en sentido estricto, la acción o efecto de acometer, de atacar. Así, en Derecho es el ataque, el acometimiento dirigido violentamente contra una persona para causarle algún daño en sus bienes, para herirla o matarla.²

Agresor (o victimario): persona que inflige cualquier tipo de violencia.³

Capacitación: el proceso por el cual las servidoras y los servidores públicos son inducidos, preparados y actualizados para el eficiente desempeño de sus funciones y su desarrollo profesional y, cuando corresponda, para contribuir a la certificación de capacidades profesionales o competencias⁴.

Certificación: El proceso de validación formal de capacidades o competencias adquiridas por una persona a través de un proceso de evaluación.⁵

Conflicto de interés: La situación que se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño independiente e imparcial de su empleo, cargo, comisiones o funciones.⁶

Denuncia: La manifestación de hechos presuntamente irregulares que se hacen del conocimiento de la autoridad por la presunta víctima o por un tercero, que implican Hostigamiento sexual o Acoso sexual en los que se encuentran involucradas servidoras y servidores públicos en ejercicio de sus funciones.⁷

Denunciar: manifestación verbal o escrita ante la policía, autoridad judicial o Ministerio Fiscal de un hecho presuntamente constitutivo de infracción penal. Denunciar constituye un deber público para aquellas personas que presenciaren la perpetración de cualquier delito público⁸.

Formación: el proceso educativo, aplicado de manera sistemática y organizada, a través del cual se aprenden conocimientos, aptitudes, actitudes y habilidades para optimizar y/o potencializar el desempeño y desarrollo de servidoras y servidores públicos⁹.

Hostigamiento sexual: es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

¹ Artículo 13, de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

² *Enciclopedia Jurídica*. Edición 2014. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/agresi%C3%B3n/agresi%C3%B3n.htm> Fecha de consulta: 07 de noviembre 2018.

³ Artículo 5, fracción IV de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

⁴ Artículo 6, inciso “c” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

⁵ Artículo 6, inciso “d” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

⁶ Artículo 6, inciso “f” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

⁷ Artículo 6, inciso “h” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

⁸ *Enciclopedia Jurídica*. 2014.

⁹ Artículo 6, inciso “k” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

Abarca cualquier comportamiento que resulte ofensivo, incómodo o humillante y que niegue a una persona la dignidad y respeto a que tiene derecho. En este sentido, se considera hostigamientos toda acción que va dirigida a exigir, manipular, coaccionar o chantajear sexualmente a personas del sexo opuesto o del mismo sexo. Provoca efectos perjudiciales en el ambiente laboral y educativo, afectando el desempeño y cumplimiento, así como el bienestar personal. Otra característica fundamental es que se trata de un comportamiento sexual que no es deseado por la víctima y afecta la dignidad de su persona, ya sea mujer u hombre. El espacio más frecuente donde suele ocurrir es en el ámbito laboral. Se caracteriza por solicitar favores sexuales; actos de naturaleza sexual, verbales, físicos, o visuales; pellizcos, palmadas, besos, caricias, sonrisas, miradas, bromas y contactos que no han sido propiciados ni consentidos.¹⁰

Igualdad de Género: 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.¹¹

Igualdad entre mujeres y hombres: Implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.¹²

Lineamientos: Los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés emitidos en el Acuerdo.¹³

Oficialía Mayor: La persona que se desempeña como Oficial Mayor o su equivalente en una Dependencia o Entidad.¹⁴

Órganos internos de control (OIC): Las personas titulares de los Órganos internos de control y de sus áreas de quejas, en su caso, de responsabilidades, en las Dependencias, órganos administrativos desconcentrados, Entidades, Procuraduría General de la República y de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado.¹⁵

Persona consejera: La persona designada en términos del numeral 14 que orientará y acompañará a la presunta víctima por Hostigamiento sexual o Acoso sexual;¹⁶

Perspectiva de Género: es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.¹⁷

Presunta víctima: La persona que ha sido afectada directa o indirectamente en su esfera jurídica al ser objeto de un presunto Hostigamiento sexual o Acoso sexual.¹⁸

Primer contacto: El momento dentro de la Dependencia o Entidad, preferentemente ante la Persona consejera, en que la Presunta víctima de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, recibe orientación precisa y libre de prejuicios, sobre las vías e instancias en dónde se atienda su caso.¹⁹

¹⁰ Artículo 13, *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

¹¹ Artículo 5, fracción IV, *Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombre*.

¹² Artículo 6 de la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*.

¹³ Artículo 6, inciso “n” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

¹⁴ Artículo 6, inciso “ñ” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

¹⁵ Artículo 6, inciso “o” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

¹⁶ Artículo 6, inciso “p” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

¹⁷ Artículo 5, fracción IX de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

¹⁸ Artículo 6, inciso “r” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

¹⁹ Artículo 6, inciso “t” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

Problemas fisiológicos. Hacen referencia a situaciones de dolores de estómago y cabeza, náuseas y disturbios del sueño; entre otros.²⁰

Problemas psicológicos. Hacen referencia a situaciones de duda, depresión, ansiedad, depresión, fatiga, falta de motivación, dificultad en la concentración, baja autoestima y relaciones personales restringidas, entre otros.²¹

Problemas relacionados con el trabajo: reducción de la satisfacción con el trabajo, estrés laboral, ausentismo, cambio de carrera o trabajo, disminución en la productividad.²²

Promoción. Tienen como finalidad la implementación y consolidación de una cultura de respeto a la dignidad humana, a la defensa de los derechos de las personas, la cual se puede lograr mediante labores de promoción en materia de derechos humanos con apoyo de diferentes actividades de capacitación, formación, difusión y divulgación dirigidas a servidores públicos y a la sociedad en general a nivel nacional.²³

Protocolo: PROTOCOLO para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal, expedido por la SEGOB en 2016.

Registro: El Registro de los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en el servicio público de la Administración Pública Federal a cargo de la Secretaría.²⁴

Víctima: Persona de cualquier edad a quien se le inflige cualquier tipo de violencia.²⁵

Sensibilización: La primera etapa de la Formación en materia de prevención, atención y sanción del Hostigamiento sexual y Acoso sexual, en la que se

incluyen los conocimientos generales, normativos y su relación con la perspectiva de género.²⁶

Servidora y servidor público: La persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.²⁷

Violación. Relación sexual sin el consentimiento de una de las partes. Del latín violare, derivado de vis, fuerza. La violación sexual es la forma más evidente de agresión sexual en contra de una persona, que causa en la víctima serios daños psicológicos y en muchas ocasiones también físicos.²⁸

Violencia contra las Mujeres: cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.²⁹

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, conformado 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.³⁰

Violencia laboral: Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual.³¹

²⁰ Moyer, Robert y Nath, Anjan. *Algunos efectos de las breves intervenciones de capacitación sobre las percepciones del acoso sexual*. 2006.

²¹ *Ídem*.

²² *Ídem*.

²³ CNDH. *Programa Anual de Trabajo*. 2016

²⁴ Artículo 6, inciso “v” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

²⁵ *Ídem*.

²⁶ Artículo 6, inciso “z” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

²⁷ Artículo 6, inciso “aa” del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

²⁸ Inter. Press Service, *Perspectiva de Género. Glosario de términos*, 1997, citada *Glosario Género y Salud*, Disponible en: <http://genero.bvsalud.org/dol/docsonline/7/8/287-166-Glosario.htm>. Fecha de consulta: 07 de noviembre de 2018.

²⁹ Artículo 5, fracción IV de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

³⁰ Artículo 21, fracción IV de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

³¹ Artículo 10, de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*

Violencia sexual: cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que, por tanto, atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.³²

Acrónimos:

CDI: comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas.

CEPCI: Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.³³

CFE: comisión federal de electricidad.

CONANP: comisión nacional de áreas naturales protegidas.

CONADE: comisión nacional de cultura física y deporte.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNEGSR: centro nacional de equidad de género y salud reproductiva.

CONACYT: consejo nacional de ciencia y tecnología.

CONADIS: consejo nacional para el desarrollo y la inclusión de las personas con discapacidad.

CONAFOR: comisión nacional forestal.

CONAGUA: comisión nacional del agua.

CONAPO: consejo nacional de población.

CONAPRED: consejo nacional para prevenir la discriminación.

CONAVI: comisión nacional de vivienda.

CONAVIM: comisión nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

CONEVAL: consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social.

CONSAR: comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro.

CULTURA: secretaría de cultura.

DIF: sistema nacional DIF.

FONART: fondo nacional para el fomento de las artesanías.

HAS: hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal.

IMJUVE: instituto mexicano de la juventud.

IMSS: instituto mexicano del seguro social.

INAFED: instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal.

INAPAM: instituto nacional de las personas adultas mayores.

INEA: instituto nacional para la educación de los adultos.

INEGI: instituto nacional de estadística y geografía.

INFONAVIT: instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores.

INM: instituto nacional de migración.

INMUJERES: instituto nacional de las mujeres.

ISSSTE: instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado.

LGIMH: Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

LGAMVLV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

PGR: procuraduría general de la república.

PROIGUALDAD: Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombre.

SAGARPA: secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.

SALUD: secretaría de salud.

SCT: secretaría de comunicaciones y transportes.

SE: secretaría de economía.

SECTUR: secretaría de turismo.

SEDATU: secretaría de desarrollo agrario, territorial y urbano.

SEDENA: secretaría de la defensa nacional.

SEDESOL: secretaría de desarrollo social.

SEGOB: secretaría de gobernación.

SEMAR: secretaría de marina.

SEMARNAT: secretaría de medio ambiente y recursos naturales.

SENER: secretaría de energía.

SEP: secretaría de educación pública.

S.R.E: secretaría de relaciones exteriores.

SFP: secretaría de la función pública.

SHCP: secretaría de hacienda y crédito público.

STPS: secretaría del trabajo y previsión social.

UIG: Unidad de Igualdad de Género

³² *Ídem.*

³³ SEGOB, “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual”, publicado el 31 de agosto de 2016.

RESUMEN EJECUTIVO

El hostigamiento y acoso sexual contra las mujeres es una práctica común que vulnera el derecho de las mujeres a convivir en espacios libres de violencia, al tiempo que obstaculiza su desempeño laboral y, en algunos casos, puede significar incluso la pérdida del empleo.

Con el fin de conocer, analizar y comparar las acciones emprendidas en torno al hostigamiento y acoso sexual por parte de la Administración Pública Federal, antes y después de la publicación del *Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual (2016)*, la CNDH llevó a cabo el presente estudio, para analizar cómo se ha prevenido, atendido, investigado y sancionado el acoso sexual y hostigamiento sexual dentro de la Administración Pública Federal. Lo anterior de conformidad con las atribuciones que tiene encomendadas esta CNDH en los artículos 46 y 48 de la Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres.

En el presente diagnóstico se realiza un comparativo entre dos momentos, considerando como elemento central la publicación del Protocolo en 2016. De esta forma, un primer análisis (primera fase) que la CNDH llevó a cabo es previo a la publicación del Protocolo en 2015-2016; y el segundo análisis, (segunda fase) es mediante el seguimiento de las acciones derivadas del Protocolo, esto es, dos años después de su publicación.

Para recabar la información, se empleó para las dos fases el SISOBSERVANCIA, herramienta tecnológica de la CNDH a través de la cual se solicita información a las instituciones sujetas a la observancia. A través de esta plataforma, se aplicó un cuestionario en línea, con diversas preguntas relacionadas con el tema que nos ocupa. Además, en la segunda etapa se añadió una fase de entrevistas cara a cara con las instituciones de la APF (consideradas como objeto de la observancia). La información obtenida se sistematizó con el fin de comparar y analizar los datos entre los años de referencia (2015 y 2018) con un análisis de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo). Adicional a lo anterior, para los datos de 2015 a 2018 también se solicitó a la Secretaría de la Función Pública el registro que por disposición legal debe realizar de los casos de hostigamiento y acoso sexual.

El documento contiene los casos de HAS de 2015 a 2018 concentrados por la Secretaría de la Función Pública; el registro de los casos de HAS de 2015 sobre 22 instituciones que proporcionaron información a la CNDH; el registro de los casos de HAS de 2016 a 2018 proporcionados por 25 instituciones a la CNDH. Asimismo, se reportan las acciones en materia de prevención, atención, investigación y sanción de 2016 a 2018 que 44 instituciones informaron.

Registro por la Secretaría de la Función Pública (2016- septiembre 2018)

La SFP proporcionó información de **un total de 79 instituciones** de la Administración Pública Federal. Sin embargo, solamente **23 de las 46 instituciones** obligadas al cumplimiento del PROIGUALDAD, reportaron información a la CNDH³⁴.

Con base en la información remitida se advierte que un aumento en el registro de **los casos**: 2016: 33 casos; 2017: 78; septiembre de 2018: 67. Cuando se analiza la información por institución, se observa que el IMSS registró el mayor número de casos en el periodo de 2016 a septiembre de 2018, seguido de la CFE y SALUD.

Ahora bien, en lo correspondiente al **sexo de las víctimas**, se advierte que en el 74.72% de los casos las víctimas de hostigamiento y acoso sexual **fueron mujeres**, en 7.87% se trató de hombres, y en 17.42% no se especificó el sexo de la víctima. Resulta preocupante el número de casos en los que **no se registra** el sexo de las víctimas, en tanto que ello puede reflejar una insuficiencia en el registro de información.

³⁴ Para el 2016-2018 la CNDH consideró como observables 46 instituciones, esto de acuerdo con los criterios del INMUJERES para definir qué instituciones debían reportar acciones en el marco del PROIGUALDAD 2013-2018.

- **Año 2016:**

En 2016, se registraron 33 casos de hostigamiento y acoso sexual. La CFE es la que registró el 69.7% (33) de los casos ocurridos en todo el año. Respecto al **sexo de la víctima**, destaca que la CFE no proporcionó esta información para ninguno de los casos. En el resto de las instituciones, las víctimas fueron mujeres. Es importante mencionar que, si bien la base de datos de la SFP prevé los campos que la CNDH solicitó, en la mayoría de las columnas, la información no se especifica.

- **Año 2017:**

Para el 2017, se registró **un incremento de los casos**, de 33 registrados en 2016 pasaron a **78** distribuidos en 21 instituciones de la APF. Al respecto, destaca que poco más del 50% de los casos se concentró en tres instituciones (**IMSS, SALUD e ISSSTE**).

Respecto al **sexo de las víctimas**, se identificó que de las 78 registradas, 10 eran hombres y 68 mujeres; es decir, la proporción indica que aproximadamente de **10 víctimas, casi nueve eran mujeres (87.2%)**.

En lo correspondiente a las conductas denunciadas, se advierte que sólo en cinco casos no se especifica. Asimismo, en términos generales se identifican tres rubros en los que se pueden agrupar las conductas denunciadas: de carácter sexual (42.31%); seguido por rumores, expresiones o insultos de carácter sexual (30.77%); y conductas contrarias al código de ética en general (2.56%).

Ahora bien, cuando analizamos **el estatus de los casos**, se identifica que el 38.46% están en proceso, y como concluidos se encuentran el 16.17% más un caso donde se precisa que se concluyó sin encontrar elementos que acreditaran el HAS. Destaca de manera particular que los **casos archivados representan casi 20.51% del total**, y que en el 21.79%, no se precisa su estatus actual.

- **Año 2018 (hasta septiembre):**

La SFP informó que el número de casos fue de **67 distribuidos en 13 instituciones**; de estos, aproximadamente el **59.7% ocurrió en el IMSS**. La SRE ocupa la segunda posición en cuanto al número de casos de HAS registrados. Vemos como en siete instituciones se registró solo una víctima de HAS.

Respecto al **sexo de las víctimas**, para 2018 se advierte que el 82% fueron mujeres. En este rubro, destaca de manera particular que no se tenga información sobre el sexo de la víctima en ocho casos.

Ahora bien, destaca que para 2018 sí se precisó en qué casos se emitieron **medidas cautelares**, por lo menos para el 16.42% de los casos (18 de 67). En siete casos se menciona que no aplicó la emisión de medidas o que no se aplicó ninguna. **Respecto a los tipos de medidas que se emitieron por institución, se identifica que en dos casos se optó por reubicar a la persona denunciante, esto en la Secretaría de Cultura y en la Secretaría de la Función Pública.**

En cuanto al **estatus de los casos**, destaca que no se menciona ningún caso concluido, y que 43 de los 67 casos refieren a otras consideraciones cuando responden el estatus.

Registro por la APF reportado por las instituciones a la CNDH

- **Registro de casos en 2015-2016 (Antes de Protocolo)**

Se solicitó información a 22 instituciones, de las cuales, **21 dieron respuesta, siendo SEDENA la única institución en no proporcionar su información**. De acuerdo con la información proporcionada se tiene conocimiento que de **2014 a 2015 el número de casos de HAS pasó de 58 a 114**.

En 2014 ocho instituciones reportaron casos, donde el **62.06% pertenecían a la PGR, seguido del 12.07% a SEDESOL**. Por otro lado, en 2015, el número de instituciones que reportaron casos aumenta a 15, donde el **43.86% fue de nuevo de la PGR, y el 30.70% de SEDESOL**.

Para el 2014, el **84.48% de los casos fueron resueltos**, sin embargo, el 10.34% no se resolvió y seguían en trámite (5.17%). Por otro lado, para el 2015, la situación cambia, el porcentaje de casos no resueltos aumentó (14.04%), mientras que el **porcentaje de casos resueltos disminuyó (62.28%)**.

Por otro lado, para los casos con resolución, destaca el número de expedientes cerrados sin ejercicio de acción penal ya que no se detalla si hubo acuerdo de partes o si la o las víctimas después de la asesoría deciden no ejercer acción penal, pero había elementos para ello. Asimismo, los casos **sobre incompetencia de la queja (14) y falta de elementos (6)** nos hablan de falta de información y de perspectiva de género durante el procedimiento.

- **Registro de casos de 2016-hasta septiembre 2018 (después del Protocolo)**

La emisión del Protocolo en 2016 por la SEGOB, debería suponer un mejor y oportuno registro parte de las instituciones. Sin embargo, de acuerdo con la información que las instituciones proporcionaron a la CNDH, **sólo el 32.55% empezaron desde 2016 el registro de los casos**. Cabe señalar que el 6.99% de las instituciones ya contaban con registros antes del 2016.

Las instituciones que llevan el registro de casos por una instancia, únicamente están compuestas por un **59.38% por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI)**, **3.13% por el Órgano Interno de Control**, **18.75% por el área de Recursos Humanos y 18.75% el enlace o unidad de género**.

Ahora bien, la SEDATU, CONSAR, CONAVIM y CONACYT respondieron tener dos áreas encargadas del registro, mientras que la SEP, CONADIS, CONAPRED e INMUJERES respondieron tener tres instancias. Sin embargo, ninguna institución señaló conjuntar todas las denuncias en una sola base de datos.

Para la información solicitada sobre el registro de casos, **de las 46 instituciones únicamente 25 proporcionaron información al respecto, es decir, el 54.34%**. Mientras que el 11% señalaron no tener casos desde el 2016 hasta septiembre de 2018.

Las instituciones que no remitieron información sobre casos de HAS son las siguientes: CONACYT, CONADE, CONANP, CONAVI, IMJUVE, INMUJERES, SCT, STPS, CONAVIM, SEGOB, INAPAM, CNEGRS, FONART, INAFED, INEGI e ISSSTE. Se advierte como **un asunto problemático para la atención al HAS en la Administración Pública que más de una tercera parte de las 46 instituciones encuestadas no proporcionen información sobre los casos**.

Teniendo como base la información de las 25 instituciones que sí remitieron datos sobre los casos de HAS, **se advierte que de enero de 2016 a septiembre de 2018 se registraron 399 casos de HAS y 402 víctimas**. La **distribución de víctimas** fue en aumento con 53 en 2016, 149 en 2017 y 200 hasta septiembre de 2018.

Ahora bien, en lo correspondiente a la distribución de víctimas por institución de enero de 2016 a septiembre de 2018, periodo fijado para el estudio, se observa la siguiente: la SEP es la institución que más casos reporta en el periodo referido, seguido por la SEDENA (87) y el IMSS (60 casos). En conjunto, estas tres instituciones concentran el **61.19% de las víctimas de HAS**

Cuando se compara el número de casos por año y por institución, se advierte que las que registran un incremento sostenido en los tres años revisados son: **el IMSS y la SEDENA**; asimismo, destaca que la **SEP registró un aumento considerable de 2016 a 2017**.

En lo correspondiente a la **conducta denunciada**, se advierte que **60.70% de las víctimas denunciaron hostigamiento sexual**, seguido de **24.13% víctimas de acoso sexual**.

○ Información sobre las víctimas de hostigamiento y acoso sexual en la APF

De las 402 víctimas reportadas por 25 instituciones de la APF, el 94.53% son mujeres, el 3.23% son hombres y en 2.24% de los casos, no se advierte el sexo de la víctima. Cuando se analiza la información por años, se observa que el porcentaje de mujeres víctimas ha ido en ascenso, en contraste con el porcentaje de hombres que han sido víctimas de HAS.

En lo relacionado con la edad de las víctimas, destaca que tres terceras partes de las instituciones no reportan esta información. No obstante, en lo correspondiente a los casos donde sí se señala, se identificó que la edad mínima de las víctimas es de 12 años, y la máxima de 57 años. La institución que registra a la víctima de 12 años es la SFP, sobre dicho caso, lo único que se sabe es que la SFP se declaró incompetente para atenderlo.

En cuanto al grado académico de las víctimas, en el 65.92% de los registros no se especifica el grado académico de las víctimas. En los casos donde sí se precisa, se identifica que el 20.15% tienen preparatoria o equivalente. El grado de licenciatura es el segundo que tiene el mayor porcentaje.

En lo relacionado con el cargo que ocupa la víctima en la institución, en 49% de los casos no se precisa dicha información. El porcentaje que prevalece en los casos donde sí se señala el cargo es “otro”, lo cual no permite identificar si hay cargos especialmente vulnerados en las instituciones. En los casos donde sí se precisa el cargo, se advierte que si bien se registran casos donde la víctima ocupa una dirección de área, el problema se agudiza en el personal operativo.

○ Información sobre los agresores de hostigamiento y acoso sexual en la APF

Respecto a los casos de HAS registrados en 25 instituciones de la APF durante 2016 y hasta septiembre de 2018, se identificó que en el 96.27% de los casos los agresores fueron hombres. El porcentaje donde no se especifica el sexo del agresor y el porcentaje de mujeres agresoras representa en términos absolutos ocho casos para cada rubro.

La edad mínima registrada en los agresores es de 25 años, la máxima es de 67. Se observa que en el 79.35% de los casos no se registra esta información. Este porcentaje es 4.29 puntos porcentuales mayor a lo reportado sobre las víctimas. Es decir, la información de los agresores está subregistrada en este rubro.

En el 64.93% de los casos no se proporciona la información del grado académico sobre los agresores. Respecto a los agresores sobre los que sí se cuenta con esta información, se advierte que el 27.6% cuentan con licenciatura.

La información obtenida sobre el cargo de los agresores presenta algunas dificultades, entre las que sobresale el elevado porcentaje de “otro” cargo, así como el porcentaje de casos en los que no se especifica dicha información. El porcentaje de agresores que ocupan alguna dirección (ya sea de área o general) es de 10.20%, dato ligeramente superior al de personal operativo.

○ Información adicional sobre las características de los casos de hostigamiento y acoso sexual en la APF

Respecto a los mecanismos de conciliación, si bien las instituciones de la APF no reportan casos de resolución del problema, sí registran casos como “pendientes” o en la opción “otra”. En lo que corresponde a los casos donde se señala como “pendiente” considerar la mediación, se identifica dos instituciones para resolver los casos que son la SEP y la SAGARPA. Como ya quedó mencionado, de acuerdo con la legislación vigente, no puede procurarse la mediación en casos de violencia contra las mujeres.

En cuanto a las medidas cautelares, si bien predomina el porcentaje de “sin especificar” sobre ellas en los casos de HAS, también se observa que en un 14.43% de los mismos no se adoptaron estas medidas. Por otra parte, si bien el 11.19% señala haber emitido medidas, no se precisa en el apartado de observaciones en qué consistieron.

Una de las medidas probables que se llevan a cabo en las instituciones ante un caso de hostigamiento o acoso sexual tiene que ver con la **reubicación de las víctimas**. Al respecto, se identifica que por lo menos en **4.98% de los casos**, se reconoce que se reubicó físicamente a la víctima de lugar de trabajo, y de este porcentaje, en 2.74% la reubicación fue definitiva.

En lo relacionado con la reubicación física del agresor, como medida ante el hostigamiento y acoso sexual en que se señala como responsable, se identifica que en **13.43% de los casos se ha reubicado al agresor, pero de manera definitiva en 3.73%**,

Cabe destacar que cuando se pregunta sobre si la víctima y el agresor continúan laborando en la institución, se advierte que **un mayor porcentaje de agresores (24.88%) continúan trabajando en la institución, en comparación con el porcentaje de víctimas (20.40%) que siguen laborando en dicha institución**.

De acuerdo con la información proporcionada por las instituciones, en **402 de los casos** con una víctima identificable se advierte lo siguiente: en **110 casos** (equivalente al 27.36%) no se proporciona información sobre si hubo alguna **sanción o en qué estatus** se encuentra el caso; los casos que se encuentran en proceso de investigación representan el **6.72%**; los casos **concluidos sin sanción por falta de elementos** (que agrupa también a los que se señalaron como archivados) representan el 12.92% de los casos.

Sólo hubo un **1% de los casos donde se impuso algún tipo de sanción que impactó laboralmente al agresor**.

De acuerdo con la información disponible, de 2016 a septiembre de 2018 sólo el **4% de las** instituciones reporta que las víctimas dieron seguimiento **por la vía penal a los casos de HAS**, y sólo en seis de ellos las instituciones señalaron haber brindado acompañamiento a las víctimas para iniciar un proceso fuera de la institución. Las instituciones que sí reportaron el acompañamiento son: INM (tres casos), Salud, SAGARPA (dos casos) y SEDESOL. Llama la atención, no sólo el porcentaje de casos donde no se especifica, sino el caso donde se apunta que no se sabe.

En lo relacionado con el seguimiento a los casos a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se registra que el **3.5% han recurrido a esta institución**.

Como se observa, las instituciones cuentan con información limitada sobre cuáles son los **recursos adicionales a los previstos en el Protocolo y en la institución para atender e investigar el HAS**.

LOGROS Y DESAFÍOS: Prevención, atención, investigación y sanción de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal (2015-2018)

Del total de las instituciones encuestadas, una no ha adoptado el Protocolo a la fecha: **CFE**. Ésta justificó que contaba con un documento similar, y que ha efectuado acciones que responden a la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual.

Para el fortalecimiento y cumplimiento de los mecanismos para atender el HAS se requieren mecanismos de vigilancia en su aplicación. Por ende, deben existir diversas instancias que vigilen para lograr un compromiso conjunto y garantizar el cumplimiento. No obstante, **58.14% del total de las instituciones sólo tienen una instancia encargada de vigilar**. El área con mayor porcentaje fue el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), la cual es el área encargada en el 62.79% de las instituciones, después, la Oficialía Mayor en un 44.19% de las instituciones; las unidades de género (o análogo) en el 27.91%. Y sólo en el 20.93% (9 en total) el OIC se hacer partícipe de la vigilancia.

- **Prevención del hostigamiento y acoso sexual**

Casi todas las Oficialías Mayores (o análogas) llevan a cabo la atribución del numeral 13 del Protocolo (acciones de prevención), pues señalaron que son instancias (p.ej. recursos humanos, CEPCI, Unidades de Igualdad de Género, etc.) encargadas de realizar **las acciones específicas de prevención**. Las únicas instituciones que tienen instancias distintas encargadas de dicha acción fueron las siguientes: **ISSSTE, INM e INAFED**.

El **41.86% (18)** de las **instituciones** respondió haber hecho un **diagnóstico** para el diseño e implementación de las acciones de prevención de acuerdo a las necesidades de cada institución. Los diagnósticos refuerzan temas en cuanto a: **identificación de HAS, actuación, agentes clave en el proceso de denuncia, Protocolo, entre otros.**

Se solicitó a las instituciones la descripción y la fecha aproximada de todas las acciones de prevención establecidas en el Protocolo dentro del rango siguiente: 2016 hasta el 30 de septiembre de 2018. Las acciones mayormente reportadas son las siguientes:

- Adoptar, preferentemente por sus titulares, un pronunciamiento de “Cero Tolerancia” a las conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, que deberá comunicarse a las servidoras y los servidores públicos, a través de los medios o canales de comunicación institucionales que resultan idóneos para dejar constancia de su conocimiento: **llevada a cabo por el 90.70% de las instituciones.**
- Promover una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia, y documentar la campaña de difusión que anualmente se lleve a cabo, entre otros, para prevenir y erradicar el Hostigamiento sexual y Acoso sexual: **llevada a cabo por el 90.70% de las instituciones.**
- Prevenir e identificar conductas que impliquen Hostigamiento sexual y Acoso sexual: **llevada a cabo por el 97.67% de las instituciones.**

Las acciones con menor porcentaje, es decir, que se describieron con menor frecuencia, **refieren a la atención y protección de la presunta víctima**, lo que requiere atención, ya que aun si no han tenido un caso en el cual aplicar medidas cautelares o, el no ofrecer facilidades a las Personas Consejeras, puede favorecer la revictimización de las mujeres que denuncian HAS.

Asimismo, para los datos ofrecidos sobre las fechas de aplicación de las acciones de prevención, **el 39.53% de las instituciones no proporcionó dato alguno.**

• Atención al hostigamiento y acoso sexual

El Protocolo establece que debe haber un número *necesario* de Personas consejeras, sin embargo, no se ofrece algún parámetro que ayude a estimar cuál sería el número de Personas consejeras *óptimo*. El número total de personal que labora en las instituciones encuestadas varía desde 46 (p.ej. CONADIS) hasta 395,053 (p.ej. IMSS) trabajadoras y trabajadores, por ello, es importante tener en cuenta que definir el número de Personas consejeras suficiente *para atender la totalidad del personal* (centralizada y foránea) es un asunto relevante cuando hablamos de la atención a las presuntas víctimas.

Respecto al porcentaje de mujeres y hombres Personas consejeras, se puede observar un aumento diferencial a través de los años: en 2016, la cifra llega a 125 mujeres y sólo 44 hombres, en 19 nuevas instituciones; en 2017, aumenta significativamente a 282 mujeres y 101 hombres repartidos en 36 instituciones. Y finalmente, en 2018, son Personas consejeras 316 mujeres y 113 hombres en las 37 instituciones.

○ Características de las Personas Consejeras

En este apartado se revisa la información de un total de 38 instituciones que proporcionaron la información.

El promedio de **edad general** entre 2016 y 2018 fue de 41 años, con un rango de edad de 20 a 69 años. Se puede observar que los hombres tienen un promedio más alto de edad que las mujeres, y su dispersión abarca mayor rango de edad.

Respecto al **grado académico**, se aprecia un **porcentaje mayor de mujeres con grado universitario**; sin embargo, se registró un mayor porcentaje de hombres con posgrado.

La siguiente característica es **el cargo** que ocupan u ocuparon las Personas consejeras mientras ejercían dichas tareas. Mujeres y hombres tuvieron porcentajes muy similares en 2016, ya que el cargo más común fue el de jefatura de departamento, con **33.60% y 20.45%** respectivamente, seguido de operativo/profesional de carrera y de subdirección. Solamente el **2.40% de mujeres y 2.27% de hombres** **Personas consejeras eran directoras y directores generales.**

Para el 2017, se registra un cambio significativo en los cargos que se reportan de las Personas consejeras ya que, el cargo de operativa o profesional de carrera paso a conformar el **50% de las mujeres y de los hombres que fungían como Personas consejeras.** Para el 2018, se puede observar la misma tendencia que en 2017.

○ Información adicional sobre las Personas consejeras

Como parte de la recopilación de información, la CNDH preguntó sobre el método de selección de las Personas consejeras. El **30.23% (CONAGUA, CONAPRED, IMSS, INEA, CULTURA, SEP, SENER, SEGOB, SEMAR, STPS y SECTUR)** de las instituciones seleccionó a sus Personas consejeras bajo una primera designación y por una convocatoria.

Por el importante papel que tienen las Personas consejeras, un dato relevante es que únicamente el **37.21% (CONSAR, CONACYT, CONEVAL, INFONAVIT, IMJUVE, IMSS, INEA, PGR, CULTURA, SEDESOL, SEP, SEDENA, SEMAR, S.R.E., SECTUR y DIF)** de las instituciones comentaron haber seleccionado a las Personas consejeras a través de **perfiles específicos (académicos(as), profesional o psicológicos(as)).**

Se solicitó la información sobre la valoración de riesgo de la presunta víctima de HAS, la cual debe conformar el reconocimiento de la violencia sexual y las condiciones que fomentan una situación de vulnerabilidad, para así implementar las medidas cautelares necesarias. **Los mecanismos señalados para llevar a cabo la valoración fueron tres,** el primero, implica una comparación de la situación con las definiciones del Protocolo y el Código de Conducta e Integridad; el segundo, con la narrativa de los hechos y posibles riesgos, la identificación de HS o AS, la afectación y vulnerabilidad; por último, el tercero fue mediante Test, Pruebas psicológicas y el violentómetro.

Cabe señalar que cinco instituciones (CONANP, CONACYT, CONAPO, INAPAM y INM), **no consideraron necesario tener una forma para valorar riesgos previa a la ocurrencia de un caso.**

Es necesaria una **evaluación de las acciones específicas de prevención y atención de conductas que implican HAS para poder detectar la efectividad de las intervenciones.** Sólo 13 instituciones respondieron que cuentan con una evaluación, es decir, el 30.23%.

● Atención e investigación de los casos de hostigamiento y acoso sexual

La información reportada por las instituciones que se logró comparar entre ambas vías fue la cantidad de personas que seguían ejerciendo en el CEPCI en **septiembre de 2018** y la **fecha desde la cual cada institución cuenta con un CEPCI.**

Considerando el número total de personas de los CEPCI en las instituciones, se **advierte un incremento en el número** de las mismas cuando se revisa la información por año. Antes del Protocolo (2015), ya había **228 personas conformando diferentes CEPCI,** y al año siguiente llegó la cifra a **651.** Se advierte una leve disminución en el número durante el 2017, sin embargo, para el 2018 vuelve a aumentar el número de personas de los CEPCI a **770.**

Cuando se analiza la información por institución, se advierten fuertes diferencias en la cantidad de mujeres y hombres personas del CEPCI, **con sólo cinco instituciones con paridad de género en su CEPCI para el 2018.**

En relación con los porcentajes de personas en los CEPCI por cargo 2018, se observa un **7.29% de hombres presidentes,** los cuales son normalmente son titulares de la Oficial Mayor, y **ninguna mujer presidenta.** El porcentaje de mujeres en la secretaría ejecutiva fue **5.21%, y 2.08% de hombres.**

Se puede observar que un 44.74% de las instituciones observadas empezaron a tener CEPCI en 2015, un 47.37% inició un año después de la publicación del Protocolo, y no fue hasta el 2018 que el 5.26% faltante (INM y CONAVI) instalaron su CEPCI. Lo cual se refleja de la misma forma para la tendencia de las Personas consejeras.

○ Características de los CEPCI

Primeramente, el **promedio de edad general** antes del Protocolo fue de 49 años (48 en mujeres y 49 en hombres), con un rango de edad de 22 a 79 años. Y después del Protocolo disminuye, el promedio de edad general fue de 47, con el mismo rango de edad. Algo importante a señalar, es que la misma situación para las Personas consejeras, se presenta en las personas del CEPCI, a saber, **los hombres tienen un promedio más alto de edad que las mujeres, y su dispersión abarca mayor rango de edad.**

La segunda característica solicitada a las instituciones sobre las personas de los CEPCI fue la del **grado académico**. Para antes del Protocolo, de aquellas personas que ya conformaban algún CEPCI, un 76.11% de los hombres y 70.43% de las mujeres tenían grado universitario. Para el 2018, no había hombres que sólo tuvieran la carrera técnica o la secundaria, pero si había mujeres, con un 0.50% y 3%, respectivamente.

Para antes del Protocolo, se puede observar que en general los CEPCI estaban conformados por casi el mismo porcentaje de personas en todos **los cargos**. No obstante, se advierte que los porcentajes de hombres en cargos de direcciones es mayor que el de mujeres, mientras que las mujeres tienen mayoría en los cargos medios. De esta forma, había un **16.52% de mujeres y un 23.89% de hombres para el cargo de dirección de área**, y, por otro lado, **había un 20.87% de mujeres y 7.96% de hombres en jefatura de departamento.**

El que **predominen cargos altos en los CEPCI** puede conllevar un **rezago en los casos**, por la **carga de trabajo** que pueden llegar a tener dichos cargos. No obstante, también puede favorecer **el flujo de las sesiones y la protección de la presunta víctima**, si se lleva con **perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos**, con la finalidad de pasar el caso al siguiente actor: OIC.

● Investigación y Sanción de los casos de hostigamiento y acoso sexual

Es importante en este apartado hacer mención de las instituciones que no dieron información sobre sus OIC: CONAPO, IMJUVE, INFONAVIT, SEDESOL. En suma, **un 86.05% (37) de las instituciones** dieron respuesta a las características solicitadas de las personas de los OIC que llevaban los casos de HAS.

Se puede advertir que antes del Protocolo (2015), había **107 personas de los OIC** encargadas de los casos de HAS, y al año siguiente se incrementó la cifra a **166 personas**. Asimismo, había prácticamente el mismo total de mujeres que de hombres laborando en los casos de HAS, sin embargo, después de la publicación del Protocolo, se observa un **fuerte aumento** del total de hombres: en 2016, **101 hombres y 65 mujeres**; en 2017, **106 hombres y 87 mujeres**; en 2018, **113 hombres y 98 mujeres**.

Cuando se analiza la información por institución, se **advierten fuertes diferencias en la cantidad de mujeres y hombres del OIC**, y sólo siete instituciones con paridad de género para el 2018.

○ Características de los OIC

Primeramente, el **promedio de edad general** antes de la publicación del Protocolo fue de 44 años (43 en mujeres y 45 en hombres), con un rango de edad de 29 a 65 años. Y después del Protocolo disminuye, el promedio de edad general a 43, con un rango de edad de 27 a 45 años.

Comparando las situaciones del CEPCI y del OIC en 2018, para la primera los hombres se encontraban alrededor de los 49 años, y las mujeres alrededor de los 46 años; mientras que para la segunda los hombres tenían alrededor de 39 y las mujeres de 37, es decir, casi diez años de diferencia.

La segunda característica solicitada a las instituciones sobre las personas de los OIC fue la del **grado académico**. Un dato interesante, es que al contrario de las Personas consejeras y las personas del CEPCI, las mujeres y los hombres parte del OIC tenían únicamente grado universitario o de posgrado. Asimismo, después de la publicación del Protocolo (2016), se observa un promedio de 89.23% mujeres y 89.11% de hombres con grado universitario.

La siguiente característica es **el cargo** que ocupan u ocuparon las personas de OIC. Para antes del Protocolo, se puede observar que casi la mitad del personal de los OIC, responsable del seguimiento de los casos de HAS, **estaba conformado por jefas y jefes de departamento**. Además, mientras que el porcentaje de mujeres de cargos bajos y medios es mayor, la de los altos cargos tiene mayor porcentaje de hombres.

Después de la publicación del Protocolo, en **2016 la tendencia de porcentajes por cargo es más repartida**, en comparación con el año anterior. Sin embargo, sigue habiendo una fuerte diferencia entre el porcentaje de mujeres y hombres en los cargos medios y bajos. Se observa que la tendencia del 2017 en relación con la distribución de mujeres y hombres se mantiene para el 2018: el **37.78% de las mujeres** son subdirectoras y un **21.24% de hombres** es director de área.

La última característica de las personas del OIC solicitada fue el **área en el que laboran**. Antes de la publicación de Protocolo, se observa que el área que lleva a cabo las sanciones administrativas (Responsabilidades) tiene **mayor porcentaje de hombres**: 12.96% de mujeres y 26.42% de hombres. Mientras que el área que recibe las quejas y da inicio a las investigaciones predominan las mujeres. Es hasta el 2017, que ambas áreas del OIC a cargo de los casos de HAS tienen predominio de mujeres, sin embargo, **cabe recordar que los altos cargos los siguen teniendo los hombres como se analizó anteriormente**

El 74.42% (32 en total) de los OIC respondió que las actividades que lleva a cabo en lo relacionado en el HAS son **la recepción de denuncias, la investigación necesaria para acreditar la posible conducta infractora de acuerdo a la vista que realice el CEPCI, y en dado caso, aplicar procedimientos administrativos y emitir el informe de presunta responsabilidad** para que el Área de Responsabilidades advierta la sanción correspondiente.

○ Información adicional del OIC sobre los casos

Se solicitó la descripción del procedimiento desarrollado dentro del Órgano Interno de Control para la investigación de los casos de HAS, sin embargo, sólo el **39.53% (17 en total) ofreció la descripción**, mientras que el **37.21% (16)** refirió únicamente a los instrumentos normativos que establecen el procedimiento, y, el **4.65% no describió** su procedimiento justificando no tener casos: CONACYT y CONAPRED.

A continuación, los casos registrados en cada etapa del proceso de denuncia desde la expedición del Protocolo en 2016 hasta septiembre del 2018:

- **Número de casos que dio vista el CEPCI:** refiere a todos los casos que acudieron ya sea a través de la Persona consejera o directamente al CEPCI. Fueron 114: 105 denuncias de mujeres y 9 de hombres. Por otro lado, las instituciones con mayor cantidad de casos de víctimas mujeres fueron el IMSS y la SRE con 53 y 13, respectivamente.
- **Número de casos que tuvo conocimiento el OIC:** refiere a los casos totales que llegan al OIC, ya sea por el CEPCI o directamente al OIC. En total los OIC tuvieron conocimiento de 804 casos en tres años en todas las instituciones y 114 fueron desde el CEPCI, por lo tanto, 690 personas denunciaron directo con los OIC; lo cual es una llamada de atención a la forma en que el CEPCI lleva a cabo sus funciones y a la forma de aplicación del Protocolo que supone un proceso que facilite la denuncia. El 98.25% (790) son de mujeres y el 1.74% (14) son de hombres. Las instituciones con mayor cantidad de denuncias de mujeres víctimas fueron efectuadas en la SEP con 393 y en SEDENA con 150.

- **Número de investigaciones por el OIC.** El 55.81% (24 en total) de los OIC iniciaron investigaciones, desde el 2016 hasta el 2018, por denuncias de HAS. Aquellas que iniciaron investigaciones por HS constituyen un 46.51%, mientras que por AS aumenta a 51.16%. Por otro lado, alrededor del 20% de las instituciones **reportan cero investigaciones iniciadas**. Las instituciones con mayor número de investigaciones iniciadas en los tres años fueron la SEP con 200 y SEDENA con 152, mientras que las que tuvieron un menor número fueron la SECTUR y el DIF con dos respectivamente.
- **Número de casos en los que se determinó no iniciar investigación por el OIC.** El 11.63% de las instituciones no iniciaron investigaciones en casos de HAS, el número de casos donde se determina no iniciar y la víctima es mujer es alto, aún si se debe efectuar de oficio, en contraste con el porcentaje de casos de presuntas víctimas hombres. De los 25 casos donde el OIC no dio inicio a investigación, del 2016 a septiembre del 2018, la institución con mayor número de casos fue SEDENA con 11, seguida de la SFP con 11.
- **Número de procedimientos administrativos determinados.** De las 20 instituciones que iniciaron investigaciones, sólo las ocho siguientes hicieron procedimientos administrativos, siendo SEDENA aquella con un mayor número (84).
- **Número de personas con sanciones administrativas.** El número de casos con sanciones administrativas fue mucho mayor en agresores hombres (19) desde el 2016 hasta el 2018, que para mujeres agresoras (3). Se advirtió que el 20.93% (9 en total) de las instituciones han aplicado sanciones, mientras que el 32.56% no ha aplicado ni sustanciado expedientes de responsabilidad administrativa.

El 62.79% (27 en total) de las instituciones especificó algún **instrumento legal en el cual se basaban los criterios de investigación**. Otro 30.23% (13 en total) sí prevé criterios, pero no especifico el instrumento. Mientras que el 4.65% no señaló sus criterios de inicio de investigación justificando no tener casos.

Del total de instituciones, únicamente el 18.60% (8) respondieron que la totalidad de las **denuncias eran investigadas sin excepción**, lo cual es un área a recuperar en cuenta a los criterios de investigación.

Mientras que antes de la publicación del Protocolo, existía una variedad diversa de documentos internos donde se especificaban **los criterios para determinar la sanción administrativa**, para el 2018, se reportó que los criterios se establecieron en dos leyes específicas:

La primera fue en el art. 14 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* (18.60%). La segunda fue el art. 76 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (9.30%).

Al observar el número de instituciones que siguieron los tres pasos anteriores, es decir, **que iniciaron investigación, iniciaron procedimiento administrativo y aplicaron sanciones**, destaca que fueron inconsistentes: 20 instituciones dieron inicio a investigaciones, ocho aplicaron procedimientos administrativos y luego aumenta a 12 que aplicaron sanciones administrativas.

Las sanciones administrativas con mayor frecuencia fueron la suspensión del empleo, cargo o comisión sin goce de sueldo, destitución del puesto, inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones, disculpa hacia la víctima y amonestación privada o pública.

De las instituciones que no han aplicado sanciones administrativas el 18.60% justificó que **no ha sustanciado expediente de responsabilidades administrativas**, el 9.30% señaló que **no ha tenido casos en la institución** y el 6.98% respondió que **no se han presentado casos** directamente al OIC.

Se advierte que, tomando como total de casos aquellos que tuvo conocimiento el OIC, hubo una disminución del 97.26% en los que se impuso una sanción administrativa:

Los casos que el OIC tuvo conocimiento	100%
Los casos en las cuales se dio inicio de investigación	76%
Los casos con procedimientos administrativos	12.44%
Los casos con sanciones administrativas	2.74%

El Diagnóstico de Hostigamiento y Acoso Sexual en la Administración Pública Federal 2015-2018, también ofrece un análisis del marco legal nacional y de las entidades federativas, de acuerdo con el monitoreo realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A través del cual se advierte, tratándose del acoso sexual, lo siguiente:

- La Federación no tipifica el acoso sexual
- En 24 entidades federativas sí se encuentra tipificado el delito de acoso sexual,³⁵ como se señala a continuación:

Tabla. Entidades donde se encuentra tipificado el acoso sexual

Entidades Federativas			
1. Baja California Sur	7. Estado de México	13. Oaxaca	19. Sonora
2. Campeche	8. Guanajuato	14. Puebla	20. Tamaulipas
3. Chiapas	9. Guerrero	15. Querétaro	21. Tlaxcala
4. Ciudad de México	10. Jalisco	16. Quintana Roo	22. Veracruz
5. Coahuila	11. Nayarit	17. San Luis Potosí	23. Yucatán
6. Durango	12. Nuevo León	18. Sinaloa	24. Zacatecas

Fuente: CNDH con base en el monitoreo legislativo, fecha de corte 20 de marzo de 2019.

De esas 24 entidades federativas **nueve** (Chiapas, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Jalisco, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) establecen el uso de medios electrónicos dentro de este tipo penal.

Por lo que hace al delito de **abuso sexual**, éste se prevé en **28 entidades federativas** y en la Federación, a diferencia de:

- Aguascalientes, Nayarit y Nuevo León, prevé el delito de “**atentados al pudor**”.
- Sonora prevé el delito de “**abusos deshonestos**”.

Por otro lado, **el hostigamiento sexual**, se encuentra previsto en casi todas las entidades federativas y en la Federación, salvo en la Ciudad de México quien no prevé este tipo penal en los Códigos Penales. Se considera de especial preocupación que en cuatro entidades federativas (**Baja California; Puebla; Sonora y Tamaulipas**) y en la **Federación** se establezca que sólo será punible este delito cuando se **cause un daño o perjuicio a la víctima**. Por todo lo anterior, es importante revisar el marco legal del acoso sexual y del hostigamiento sexual desde la perspectiva de los derechos humanos y de género y a la luz del actual artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Fecha de corte 20 de marzo de 2019

INTRODUCCIÓN

El hostigamiento sexual y acoso sexual contra las mujeres es una práctica común que vulnera el derecho de las mujeres a convivir en espacios libres de violencia, al tiempo que obstaculiza su desempeño laboral y, en algunos casos, puede significar incluso la pérdida del empleo.

Si bien, no existe una definición única de acoso o violencia en el ámbito laboral, subyace un consenso general que considera que, tanto el hostigamiento como el acoso, incluyen no solo aspectos físicos, sino también psicológicos y sexuales que van desde comentarios, bromas y gestos no deseados hasta contacto físico y agresiones de índole sexual que pueden culminar en violación.

Tanto el acoso como el hostigamiento sexual es un asunto de derechos humanos que requiere la incorporación de la perspectiva de género para su erradicación; si bien la violencia sexual en el trabajo afecta tanto a hombres como a mujeres, son estas últimas quienes en su mayoría son víctimas de esta problemática, como se verá a lo largo del presente documento, la carga de prejuicios y estereotipos sociales en torno al papel de las mujeres y los hombres en la sociedad, han contribuido a generar la idea de que esta problemática se reduce al aspecto de interpretación personal, y no una cuestión de índole social y política, toda vez que atañe y trastoca el orden social y las relaciones desiguales de poder al interior de cualquier trabajo.

Aunado a ello, en el imaginario colectivo se culpa a las mujeres de las agresiones de las que son víctimas, lo que limita su decisión por denunciar. Es decir, los costos que una denuncia de acoso y hostigamiento sexual laboral supone para las mujeres, puede implicar que éstas se desistan de denunciar. Lo anterior guarda relación con la efectividad de las instituciones para dar respuesta a esta problemática, así como la falta de confianza de las víctimas en obtener respuestas satisfactorias. La desaprobación social y una interpretación por parte de quienes imparten justicia -basada en estereotipos de género- obstaculiza la atención adecuada, favorece la revictimización de las mujeres e impide el acceso a la justicia.

Para generar confianza en las víctimas de acoso y hostigamiento sexual es importante, incorporar la perspectiva de género en atención que brinden las instituciones, se requiere en primera instancia, condiciones laborales de igualdad, libres de discriminación y en las que impere un clima de respeto entre las y los trabajadores. Las situaciones de hostigamiento y acoso sexual no pueden tener cabida.

Para lograr lo anterior, es necesario contar con datos e información estadística que ayude a identificar la dimensión del problema y, por tanto, contribuir a su análisis que involucre la prevención y la sanción a estas conductas, entendiendo que el acoso y hostigamiento sexual no es una cuestión individual sino una forma en la que se ejerce violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, conductas que atentan contra su dignidad y que por tanto constituyen violaciones a sus derechos humanos.

En México, como en la mayoría de los países, hasta hace pocos años no se contaba con información acerca de la incidencia del HAS. La relevancia de las cifras sobre los casos de HAS gira en torno a reconocer, en primer lugar, que cada número encierra una historia de violación a los derechos humanos de las mujeres dentro del ámbito laboral, y que, por otra parte, las cifras confiables constituyen una fuente de información valiosa para la toma de decisiones, el conocimiento de la magnitud del problema, y para el diseño, implementación y evaluación de nuevos protocolos y mecanismos para su prevención, atención, investigación y sanción.

Con el fin de conocer, analizar y comparar las acciones emprendidas en torno al hostigamiento y acoso sexual por parte de la Administración Pública Federal, antes y después de la publicación del **Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual (2016-2018)**, la CNDH llevó a cabo el presente estudio, cuya finalidad es analizar cómo se ha prevenido, investigado y sancionado el acoso sexual y hostigamiento sexual dentro de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que tiene encomendadas esta CNDH en los artículos 46 y 48 de la Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres.

El presente documento se encuentra estructurado en **cinco grandes apartados**, los cuales se agruparon de la manera siguiente:

El primer apartado se denomina **“Referentes situacionales del Hostigamiento sexual y Acoso sexual”**, en el que se destacan principalmente algunos datos estadísticos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH 2016, la cual alude a los diferentes tipos de violencia que han vivido las mujeres de 15 años o más, sobresaliendo que el 66.1% ha enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor, alguna vez en su vida; en este apartado también se analizan los datos del Informe estadístico de registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal, publicado por el Instituto Nacional de las Mujeres, en el que se señala que en 2017, se registraron 145 denuncias por presuntos casos de hostigamiento sexual o acoso sexual en 51 instituciones de la Administración Pública Federal.

En el segundo apartado llamado: **“Elementos conceptuales en torno al Hostigamiento sexual y Acoso sexual”**, se abordan algunos aspectos relacionados con estas conductas, en el que se precisa que la discusión en torno al acoso sexual en el trabajo comenzó en Estados Unidos a mediados de la década de los años 70, cuando universitarias que recién se habían incorporado al campo laboral, comenzaron a abordar la problemática. Desde el campo de la conceptualización, en 1974 Lyn Farley introdujo el término sexual *harassment*³⁶, el cual se tradujo al castellano como acoso u hostigamiento sexual, para hablar del tema en relación a las mujeres y el trabajo. Concluyéndose que existen factores que inhiben las denuncias de mujeres en casos de acoso y hostigamiento sexual, entre los que se encuentran: la sexualidad puesta a discusión (culpabilización de la víctima, generalmente mujer); interpretación de la persona que imparte justicia, (generalmente hombres); falta de elementos probatorios (responsabilidad de la víctima de la comprobación del acoso u hostigamiento sexual laboral).

En el tercer apartado, denominado: **“Marco normativo del Hostigamiento y Acoso sexual”**, se describen de manera general los instrumentos internacionales y nacionales que se han emitido en torno a la violencia que padecen las mujeres, entre ellas, la violencia sexual; destacando las recomendaciones del Comité de la CEDAW, quien ha considerado el hostigamiento sexual como un problema de salud y seguridad pública. Además, se analiza el marco normativo federal, subrayando la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, la legislación penal federal y la ley federal del trabajo, al mismo tiempo se presenta un panorama general del hostigamiento y el acoso sexual al interior de las entidades federativas, finalizando con la descripción del Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual.

En el cuarto apartado: **“Consideraciones Metodológicas”**, se explica el propósito de este documento, consistente en identificar los rubros donde se registra mayores avances para **prevenir, atender y sancionar el hostigamiento y acoso sexual**, con el fin de identificar buenas prácticas susceptibles de ser adoptadas por instituciones con condiciones semejantes. Así como, analizar los puntos críticos de la aplicación del Protocolo en las instituciones de la Administración Pública Federal, con el objetivo de plantear y señalar las principales deficiencias y promover la adopción de acciones específicas urgentes que garanticen el derecho de las mujeres a espacios laborales libres de violencia. Finalmente, se buscó identificar el panorama de la recopilación y registro de casos de HAS por parte de las instituciones.

Para ello, este diagnóstico se planteó realizar un comparativo entre dos momentos, considerando como elemento central la **publicación del Protocolo en 2016**. De esta forma, un primer análisis (primera fase) que la CNDH llevó a cabo es previo a la publicación del Protocolo en 2015-2016; y el segundo análisis, (segunda fase) es mediante el seguimiento de las acciones derivadas del Protocolo, esto es, dos años después de su publicación.

Para recabar la información, se empleó para las dos fases el SISOBSERVANCIA, herramienta tecnológica de la CNDH a través de la cual se solicita información a las instituciones sujetas a la observancia. A través de esta plataforma, se aplicó un cuestionario con diversas preguntas relacionadas con el tema que nos ocupa. Además, en la segunda etapa se añadió una fase de entrevistas cara a cara con las instituciones de la APF (consideradas como objeto de la observancia). Así, la información

³⁶ Wise y Stanley. *Sexual Shakedown: the Sexual Harassment of women on the job*. New York. McGraw Hill. 1992. 59. En Bedolla, Patricia y García, Blanca. México. 1989. P. 50

se sistematizó con el fin de comparar y analizar los datos entre los años de referencia (2016 y 2018) con un análisis de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo).

En lo correspondiente a las fechas de corte para cada etapa de análisis en el estudio, para la primera fase (recopilación de la información de 2015-2016), se terminó el levantamiento de la información en enero de 2016, y se indagó sobre el 2015, principalmente, aunque en lo relacionado con los casos, se preguntó también de los ocurridos en 2014. Para la segunda fase (recopilación de la información de 2016, 2017 y 2018), se terminó el levantamiento de la información en noviembre del 2018, y se indagó sobre el 2018, principalmente, y la información sobre los casos ocurridos durante 2016, 2017 y hasta septiembre de 2018.

Adicional a lo anterior, también se solicitó a la Secretaría de la Función Pública, el registro que por disposición legal debe realizar de los casos de hostigamiento y acoso sexual; esto con la finalidad de profundizar en los siguientes dos objetivos: 1. El registro y la forma de recopilación de la información de los casos de HAS en la APF, sus características y estatus por la SFP; 2. La tendencia y frecuencia de los casos de HAS.

En el apartado quinto apartado, denominado **“El registro y los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en las instituciones de la Administración Pública Federal (2015-2018)”**, se analiza en primer lugar: Los registros por parte de la Secretaría de la Función Pública, es decir la información sobre los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual que fueron reportados a dicha institución conforme lo señala el Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual. La información que la SFP proporcionó está dividida por años: 2016, 2017 y hasta septiembre de 2018.

Esta información se desagrega considerando los siguientes rubros: distribución de números de casos por año; sexo de las víctimas; rango de edad de las víctimas; conductas denunciadas; número de víctimas por sexo y por institución; relación entre la víctima y el victimario por institución; el estatus de los casos; casos en los que se emitieron medidas cautelares; tipos de medidas cautelares emitidas por institución, entre otros rubros.

Dentro este apartado también se analizan la información que se solicitó a través del SISOBSERVANCIA a diversas instituciones de la Administración Pública Federal, concretamente en 2018 se solicitó información a 46 instituciones, 25 proporcionaron información, es decir, el 54.34%. Es importante mencionar que no existe una homologación en el registro de los casos de hostigamiento y acoso sexual entre las instituciones, ello debido a que distintas áreas se ven involucradas en la atención primaria, en el seguimiento, en la investigación y en la sanción.

Los rubros que principalmente se analizaron en este apartado consistieron en: número de víctimas por institución; número de casos por institución y por año; conductas denunciadas por las víctimas; tiempo transcurrido entre la recepción de la denuncia y la determinación de la procedencia de la investigación; área, instancia o persona a la que acudió la víctima a presentar su caso; sexo de las víctimas; denuncias anónimas por institución y por año; respecto a la edad de las víctimas; sexo de las víctimas; grado académico de las víctimas; cargo que ocupan en las instituciones las víctimas, entre otros rubros.

Sobresale en este apartado la información referente a los agresores, sobre los cuales se indagó: edad; rangos de edad; cargo; grado académico; así como las medidas adoptadas frente a los casos de HAS; las sanciones que se han impuesto en las cosas de HAS, entre otros.

Estos registros que se solicitaron a la Administración Pública Federal; tiene como objetivo primordial dar cuenta del cumplimiento de leyes y reglamentos, pues a través de ellos es posible verificar si los casos fueron integrados, investigados y resueltos conforme lo establecen los instrumentos normativos. En este sentido, la sistematización electrónica de los mismos facilita su manejo. Un segundo objetivo es el de servir como base para informar sobre la frecuencia de los casos, así como las modalidades que asume el HAS, contextos en los cuales sucede y las formas de resolución que se adoptan.

La segunda parte de este apartado denominada: **“LOGROS Y DESAFÍOS: prevención, atención, investigación y sanción de casos de hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal del año 2016 al 2018”**, se compone de los sub apartados siguientes: ‘Prevención del Hostigamiento y Acoso Sexual’, en la que se destaca a los actores clave; diagnóstico de la población objetivo para las acciones de prevención, y las acciones específicas para la prevención del HAS.

En el sub apartado 2 denominado ‘Atención de casos de Hostigamiento y acoso sexual’, se aborda los actores claves para la atención del HAS; funciones de las Personas Consejeras de la Administración Pública Federal; la valoración del riesgo de la presunta víctima, y la evaluación de las acciones específicas de prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual.

En el último sub apartado se aborda la ‘Atención e investigación de los casos de hostigamiento y acoso sexual’, compuesto de los siguientes rubros: actores claves para la atención e investigación del HAS; funciones de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de las APF; inicio de investigaciones; procedimientos administrativos; sanciones administrativas; tendencias en los casos HAS en los Órganos Internos de Control.

Finalmente se realizan una serie de propuestas sobre el tema de hostigamiento y acoso sexual, que sirvan de base para la academia, las instituciones, así como a las organizaciones de la sociedad civil y al público en general, pero sobre todo a las instituciones de la administración pública federal para la toma de políticas públicas que tiendan a erradicar estas conductas que tanto vulneran los derechos y la integridad de las mujeres.

I. Referentes situacionales del Hostigamiento sexual y el Acoso sexual

El aumento sistemático de la presencia femenina en el ámbito laboral trajo consigo un cambio de estructuras que abrieron paso a nuevas formas de expresión de la desigualdad entre mujeres y hombres. Estas asimetrías se han manifestado en los salarios, en la calidad de los empleos ocupados por mujeres, en la invisibilización de los trabajos domésticos y de cuidado, así como en sus repercusiones en la corresponsabilidad laboral, familiar y personal. En este sentido, la generación de condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en los espacios laborales, continúa siendo un aspecto central en la agenda de derechos humanos.

Al respecto, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sueldo de todos los trabajadores y empleados a nivel mundial registró en 2017 su subida más pobre desde la crisis financiera de 2008, señalando que esta situación afectó principalmente a las mujeres debido a factores que tienen que ver con la discriminación, los estereotipos y la maternidad. Asimismo, destaca que las mujeres todavía ganan 20% menos que los hombres.³⁷

Por otra parte, si bien la violencia y la desigualdad son factores estructurales que afectan a hombres y mujeres, como se ha señalado, adquieren distintas manifestaciones dependiendo del género. En este sentido, la Organización Mundial del Trabajo señala que la violencia y el acoso sexual están presentes en la vida de las y los trabajadores de todo el mundo, en especial de las trabajadoras, recalcando que son las mujeres quienes son las más afectadas y que, de hecho, el acoso sexual es la forma de violencia laboral más denunciada en todo el mundo.³⁸

Al respecto, la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA por sus siglas en inglés) señala que en 2014:³⁹

- Aproximadamente el 55% de las mujeres en la Unión Europea, habían sufrido acoso sexual.
- El 32% de las víctimas declaró que el agresor era un superior, colega o cliente.
- El 75% de las mujeres profesionistas en trabajos que requieren cualificaciones o que ocupan altos cargos directivos, han sido objeto de acoso sexual.
- El 61% de las mujeres empleadas en el sector servicios, han sido objeto de acoso sexual.

Por otra parte, el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC por sus siglas en inglés) reveló que, en 2016, más de la mitad de las mujeres trabajadoras (52%) y el 63% de mujeres trabajadoras de entre 18 y 24 años, habían sufrido acoso sexual en el trabajo; asimismo, a través de una encuesta realizada por esta organización, se puso de manifiesto que el 32%, es decir, casi 1 de cada 3 mujeres, habían sido objeto de bromas de naturaleza sexual; 28%, es decir poco más de 1 de cada 4 mujeres, habían recibido comentarios de carácter sexual sobre sus cuerpos o formas de vestir en el trabajo; que el 23% había sufrido tocamientos no deseados en la mano, rodillas o espalda baja; y finalmente, alrededor de 1 de cada 8, había experimentado tocamientos de carácter sexual o intentos de besar.⁴⁰

Asimismo, es importante destacar el lugar que juega el entorno laboral débilmente organizado, pues puede llegar a propiciar la aparición de situaciones de violencia. Un estudio de la OMS sobre el acoso psicológico en el trabajo, pone en evidencia

³⁷ OIT, *Informe mundial sobre salarios 2018/2019. Qué hay detrás de la brecha salarial de género*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650653.pdf Fecha de consulta: 9 de enero de 2019.

³⁸ OIT, "Informe V (1). Acabar con la violencia (...)", *op. cit.*

³⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against woman: an EU-wide survey. Main results report*. pp. 95 y 96, disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report> Fecha de consulta: 3 de enero de 2019.

⁴⁰ TUC, *Nearly two in three Young women have experienced sexual harassment at work, TUC survey reveals*, disponible en: <https://www.tuc.org.uk/news/nearly-two-three-young-women-have-experienced-sexual-harassment-work-tuc-survey-reveals> Fecha de consulta: 3 de enero de 2019.

la relevancia de los factores contextuales de la organización para la prevención del acoso, tales como la falta de información, la ambigüedad y conflicto de roles, la sobrecarga, las tareas mal definidas, valores.⁴¹

De esta forma, la cultura organizacional reproduce discriminaciones sociales y de género hegemónicas, que propensa a que mujeres y a trabajadoras pertenecientes a grupos de menor estatus social-económico o a minorías en posiciones de subordinación y de mayor a situaciones de violencia.⁴²

En lo que refiere a América Latina, a partir la década de 1990, 15 países (13 de América Latina y dos del Caribe) cuentan con regulaciones legales contra el acoso sexual (leyes especiales, delitos tipificados en los códigos penales o como parte de las leyes de protección integral contra la violencia), según datos de la CEPAL. De acuerdo a la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena: “*transcurridos más de 20 años desde las primeras leyes, persiste un insuficiente desarrollo de protocolos para la denuncia, fiscalización y seguimiento de los casos, así como la producción de conocimiento en relación con el fenómeno en nuestra región*”.

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), coordinado por la CEPAL, difundió una nota para la igualdad N° 21: El acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral y educativo: Violencia contra las mujeres invisibilizada⁴³, donde señala que:

Los escasos estudios realizados en algunos países, coinciden en señalar que la mayoría de quienes sufren acoso sexual, son mujeres y que la mayoría no denuncia. Un estudio del Ministerio del Trabajo de Colombia (2014) señala que un 13% de las personas encuestadas ha sufrido acoso sexual en su lugar de trabajo, de las cuales un 63% eran mujeres. Sin embargo, solamente un 10% de las víctimas eleva una queja o denuncia.

Respecto del seguimiento de las denuncias, en Chile, un estudio de la Dirección del Trabajo (2007) muestra que casi en su totalidad son realizadas por mujeres (96,8%) y que éstas no logran ser constatadas debido a que los testimonios son considerados insuficientes o porque las afectadas División de Asuntos de Género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe abandonan el empleo antes de que termine la investigación.

Ahora, la OIT ha señalado que el comportamiento masculino de “apropiación” o “conquista” de la mujer, constituye un terreno firme para el acoso sexual en el trabajo, indicando también que frecuentemente los hombres gozan de apoyo de sus compañeros para cometer actos de violencia sexual.⁴⁴ Adicionalmente, otros estudios han señalado que prevalece una fuerte violencia psicológica en el lugar de trabajo. En Santiago de Chile, un 74% de funcionarios y funcionaras de instituciones de orden y seguridad advirtieron vivir tal violencia⁴⁵; en Bolivia un 76.8% de trabajadores y trabajadoras⁴⁶; en Ecuador un 62.5%⁴⁷; y en Colombia un 45.5%.⁴⁸

Los datos mostrados dan cuenta de que el problema de la violencia sexual contra las mujeres en los centros de trabajo, no es exclusivo de un país o región y que, por el contrario, está presente en todo el mundo, incluyendo a los países con mejores niveles de bienestar y menores brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

⁴¹ Organización Mundial de la Salud (OMS). *Sensibilizando sobre el acoso psicológico en el Trabajo Programa de Salud Ocupacional y Ambiental*. Serie Protección de la Salud de los Trabajadores. Ginebra; 2004.

⁴² Ansoleaga, Elisa; Mauro, Amalia, y Gómez-Rubio, Constanza. *Violencia Laboral en América Latina: una revisión de la evidencia científica*. VERTEX Rev. Arg. de Psiquiat. 2015, Vol. XXVI: 444-452

⁴³ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), CEPAL. *Nota de Igualdad: El acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral y educativo: violencia contra las mujeres invisibilizada*. 2016 disponible en : https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_de_igualdad_21_acoso_sexual.pdf

⁴⁴ OIT, “Informe V (1). Acabar con la violencia (...)”, *op. cit.*

⁴⁵ González C, Pincheira P, Moyano E. *Análisis de fiabilidad y estructura factorial del inventario de violencia y acoso psicológico en el trabajo IVAPT-PANDO*. En: Moyano E, editor. Calidad de vida y psicología en el Bicentenario de Chile. Santiago: Editorial Marmos; 2010. 507-537

⁴⁶ Pando M, Aranda C, Olivares D. Análisis factorial confirmatorio del inventario de violencia psicológica y acoso psicológico en el trabajo (IVAPT-PANDO) para Bolivia y Ecuador. *Liberabit* 2012; 18 (1): 27-36

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Pando M, Aranda C, Parra L, Gutiérrez AM. Determinación del mobbing y validación del Inventario de Violencia y Acoso Psicológico en el Trabajo (IVAPT) para Colombia. *Salud uninorte* 2013; 29 (3): 525-533.

Para el caso de México, existe todavía un largo camino por recorrer para que las mujeres se desempeñen en condiciones de igualdad frente a los hombres en sus centros de trabajo y participen en igualdad de oportunidades en estos espacios. Adicionalmente, los estereotipos ligados a los trabajos domésticos y de cuidado como tareas exclusivas de las mujeres, han dificultado su participación en actividades económicas, pues estas cargas adicionales de trabajo, impiden dedicar mayor tiempo y empeño al desarrollo de la vida laboral.

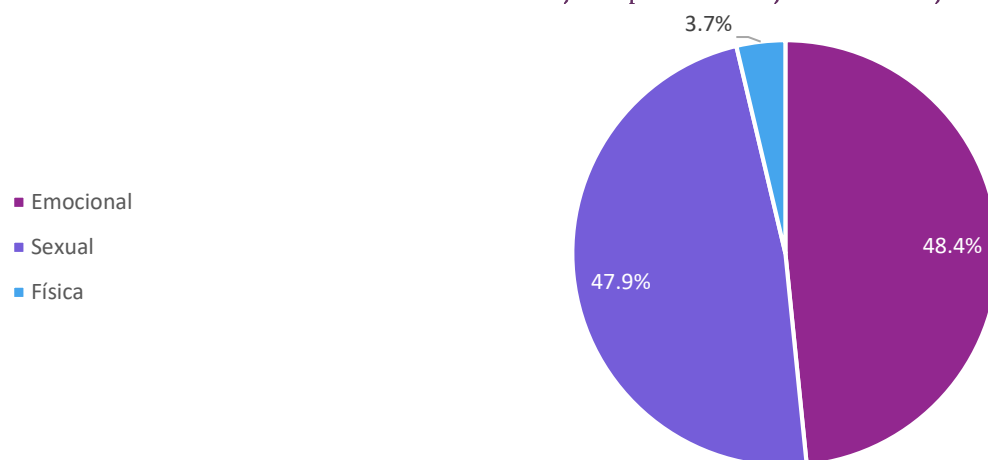
Al respecto, según los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), correspondientes al tercer trimestre de 2018 del INEGI,⁴⁹ mientras que 78 de cada 100 hombres de 15 años o más son económicamente activos, en el caso de las mujeres solo 44, de cada 100 están en esta situación. Por otra parte, en el periodo julio-septiembre de 2018, la Tasa de Desempleo a nivel nacional se estableció en 3.3%. La desocupación en las mujeres se elevó 0.1 puntos porcentuales, mientras que en los hombres disminuyó (-)0.2 puntos porcentuales frente a la del segundo trimestre de 2018.

Por otra parte, el *Estudio sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Materia de Puestos y Salarios en la Administración Pública Federal 2017*,⁵⁰ elaborado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dio a conocer que las mujeres tienen menos presencia en las posiciones de liderazgo y toma de decisiones. La estructura de las Secretarías de Estado, se concentra en Subdirecciones (51.5% del personal de mandos medios y superiores), 25.2% en Jefaturas de Departamento y 15.6% en Direcciones de Área, las cuales en conjunto representan el 92.4% de los puestos de mando. Así, como se observa, la presencia de las mujeres en la Administración Pública mexicana, va disminuyendo en los puestos con mayor jerarquía.

A la par de las diferencias entre la participación de las mujeres mexicanas en el mercado de trabajo, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, reveló que de las mujeres de 15 años o más, 66.1% ha enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor, alguna vez en su vida. Al respecto, como se ha venido señalando, uno de los espacios en que se manifiesta la violencia contra las mujeres es el laboral. En este espacio, según datos de la ENDIREH, el 26.6% de las mujeres que trabajan o trabajaron alguna vez, han experimentado algún acto violento, principalmente de tipo sexual o discriminación, mientras que 22.5% la había experimentado en 2016.

Asimismo, según datos de la misma encuesta, las agresiones contra las mujeres ocurridas en las instalaciones del trabajo fueron: 48.4% emocionales, 47.9% agresiones sexuales y 3.7% agresiones físicas:

Gráfica I. Porcentaje del tipo de violencia ejercidas en el trabajo 51



Fuente: CNDH, con base en datos de la ENDIREH, 2016.

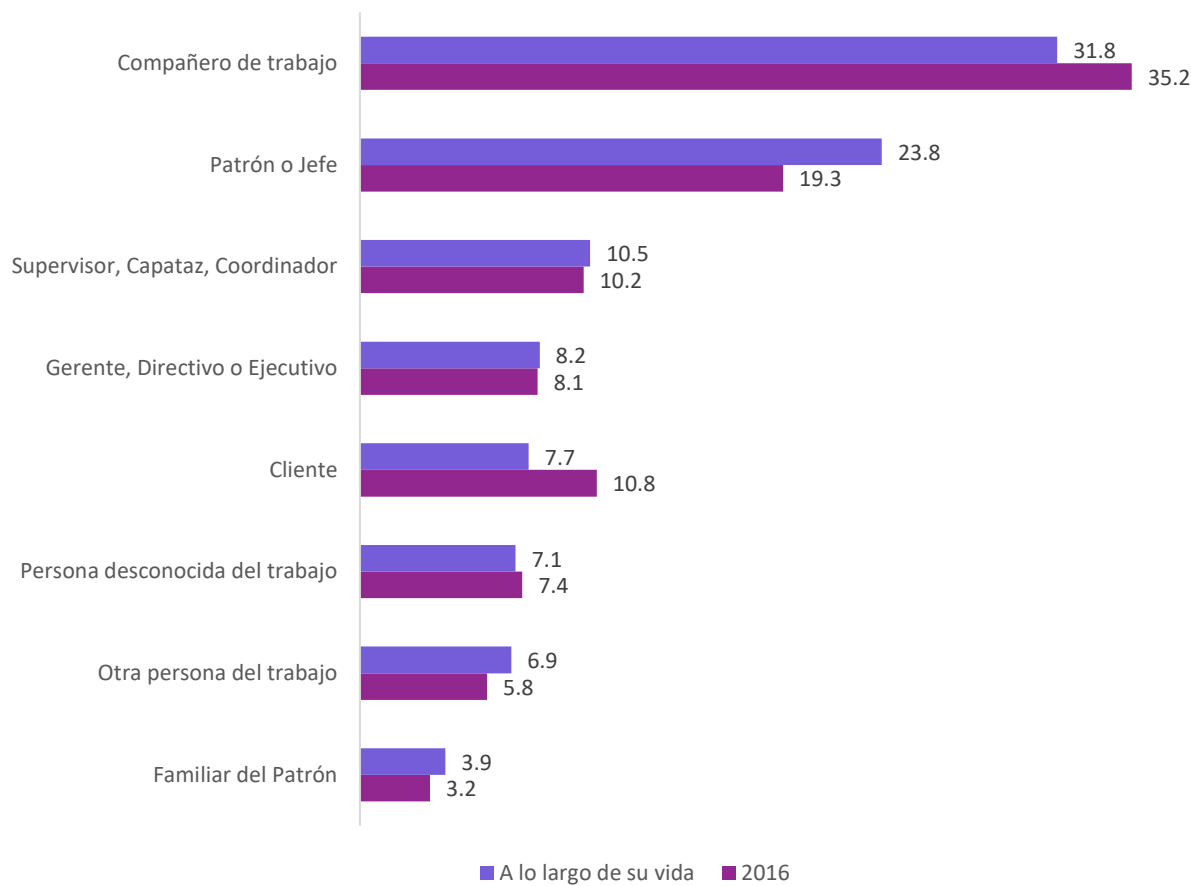
49 INEGI, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Cifras durante el Tercer trimestre de 2018, disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_11.pdf Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2018.

50 CNDH, Estudio sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Materia de Puestos y Salarios en la Administración Pública Federal (APF) 2017, disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20180206.pdf> Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2018.

51 Información disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf Fecha de consulta: 3 de enero de 2019.

Asimismo, la ENDIREH 2016, dio a conocer que los principales agresores de las mujeres en el ámbito laboral fueron en mayor medida, compañeros de trabajo (acoso sexual laboral), seguido por los superiores o jefes (hostigamiento sexual laboral), sin embargo, como se observa en el siguiente gráfico, entre los agresores también se encuentran clientes y familiares del patrón; en este sentido, la encuesta señala que, en promedio, cada mujer tuvo 3 agresores en el ámbito laboral en el 2016:

Gráfica 2. Porcentaje de los principales agresores de las mujeres en el ámbito laboral 52



Fuente: CNDH, con base en datos de la ENDIREH, 2016.

Asimismo, la *Encuesta de Clima y Cultura Organizacional de la Administración Pública Federal*, el cual tiene como objetivo orientar estrategias y acciones para facilitar a los Servidores Públicos trabajar en un clima satisfactorio que apoye en la calidad del servicio a la ciudadanía, advirtió datos importantes respecto a la APF. En 2018, el 85% consideró que en su área de trabajo existen las oportunidades de ascenso y promoción de manera equitativa tanto para mujeres como para hombres, mientras que en 2017 fue de 80%. Así, en 2017 sólo el 82% de las instituciones advirtieron que en su área la intimidación y el maltrato se sancionan de acuerdo a la normatividad, y el 88% señaló que el hostigamiento es inaceptable y sancionable en su área.

Asimismo, las entidades con las prevalencias más altas de violencia en el ámbito laboral son: Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Baja California y Quintana Roo; mientras que los estados con menor proporción son Baja California, Guerrero, Nayarit, Campeche y Chiapas, como se observa en el siguiente mapa:

52 Información disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf Fecha de consulta: 3 de enero de 2019

Mapa I. Porcentaje de prevalencia de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral ⁵³



Fuente: ENDIREH, 2016.

Por su parte, el *Informe estadístico de registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la administración pública federal*⁵⁴ del Instituto Nacional de las Mujeres, señaló que en 2017, se registraron 145 denuncias por presuntos casos de hostigamiento sexual o acoso sexual en 51 instituciones de la Administración Pública Federal, lo cual equivale aproximadamente a una denuncia cada dos días y medio. Mientras que, con la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019, los CEPCI registraron un total de 211 denuncias por presuntos casos de hostigamiento sexual o acoso sexual en 63 instituciones de la APF. Como se señaló al inicio del presente apartado, si bien existen casos de acoso y hostigamiento sexual laboral cuyas víctimas son hombres, en México, como en el mundo, la mayor parte de los casos registrados corresponde a mujeres.

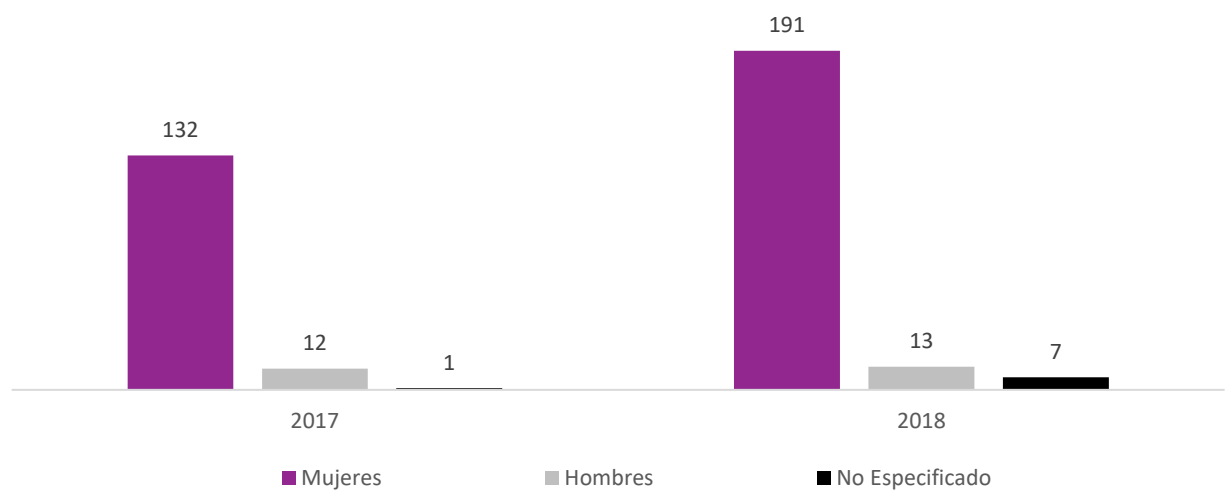
Como se muestra en la siguiente gráfica, en 2017 de las 145 denuncias registradas por el INMUJERES, en 91% de los casos, las víctimas son mujeres, el 8% son hombres y en 1% de los casos no se especifica el sexo de la persona que denuncia, mientras que, en 2018⁵⁵, el 90% de las personas denunciantes son mujeres, el 7% son hombres y el 3% no especifica sexo:

⁵³Información disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf Fecha de consulta: 3 de enero de 2019.

⁵⁴ INMUJERES, Informe estadístico de registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la administración pública federal, 2017

⁵⁵ Con información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

Gráfica 3. Número de casos denunciados por sexo ⁵⁶



Fuente: CNDH, con información de INMUJERES, 2017-2018.

Por otra parte, como se muestra a continuación, el mayor número de denuncias registradas fueron realizadas por mujeres de 35 a 39 años en 2017, con el 12% de los casos; y para el 2018⁵⁷, fueron entre los 25 a 29 años con el 31.57% de los casos:

Tabla I. Número de casos denunciados por edad ⁵⁸

Edad de la persona denunciante	2017			2018		
	Sexo de la persona denunciante					
	Hombre	Mujer	No especificado	Hombre	Mujer	No especificado
Menor de 20 años	0	6	0	0	12	0
De 20 a 24 años	1	15	0	2	13	0
De 25 a 29 años	1	12	0	1	24	0
De 30 a 34 años	2	10	0	1	23	0
De 35 a 39 años	2	17	0	0	15	0
De 40 a 44 años	0	14	0	1	13	0
De 45 a 49 años	0	7	0	0	9	1
De 50 a 54 años	0	6	0	3	3	0
De 55 a 59 años	0	1	0	0	3	0
De 60 a 64 años	0	0	0	0	0	0
De 65 años o más	0	0	0	1	0	0
Edad no especificada	6	44	1	4	76	7

Fuente: CNDH, con información de INMUJERES, 2017-2018.

En concordancia con lo señalado, según los datos del INMUJERES, en 2017 y 2018⁵⁹ la mayor parte de las denuncias son hacia hombres, incluso, como se observa en la siguiente gráfica, se registra un mayor número de denuncias de casos de hostigamiento y acoso sexual de hombres hacia hombres que de mujeres a hombres:

⁵⁶Información disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403545/Informe_Casos_Hostigamiento.pdf Fecha de consulta: 7 de enero de 2019. Y la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

⁵⁷ Con información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

⁵⁸Información disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403545/Informe_Casos_Hostigamiento.pdf Fecha de consulta: 7 de enero de 2019. Y la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

⁵⁹ Con la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

Tabla 2. Número de persona denunciante y persona denunciada, por sexo ⁶⁰

Sexo de la persona denunciante	Sexo de la persona denunciada			Total general
	Hombre	Mujer	No especificado	
2017				
Hombre	8	2	2	12
Mujer	122	6	4	132
No especificado	1	0	0	1
Total general	131	8	6	145
2018				
Hombre	9	2	1	12
Mujer	179	6	7	192
No Especificado	4	1	2	7
Total general	192	9	10	211

Fuente: CNDH, con información de INMUJERES, 2017-2018.

Al respecto, en 2017 los hombres de 45 a 59 años de edad, representan el rango con más denuncias, con un 34%; y en 2018, los hombres de 40 a 44 años, con un 23.3%:

Tabla 3. Porcentaje de las personas denunciadas según sexo y edad ⁶¹

Edad de la persona denunciada	2017			2018		
	Sexo de la persona denunciada					
	Hombre	Mujer	No especificado	Hombre	Mujer	No especificado
Menor de 20 años				0	0	0
De 20 a 24 años				1	0	0
De 25 a 29 años	5	0	0	2	0	0
De 30 a 34 años	8	0	0	5	0	0
De 35 a 39 años	11	1	2	7	2	0
De 40 a 44 años	14	1	0	23	0	0
De 45 a 49 años	16	1	0	18	2	1
De 50 a 54 años	16	1	0	19	0	0
De 55 a 59 años	17	1	0	5	0	0
De 60 a 64 años	7	0	0	0	0	0
De 65 años o más	7	0	0	9	1	0
Edad no especificada	30	3	4	103	4	9

Fuente: CNDH, con información de INMUJERES, 2017-2018.

Asimismo, en 43% de los casos en 2017, y en 2018⁶² en un 8.9%, se indicó que el presunto agresor fue el superior jerárquico, lo cual pone de manifiesto que la relación jerárquica desigual entre hombres y mujeres, es un factor que potencia relaciones de acoso y hostigamiento sexual. Adicionalmente, como se ha señalado, la relación desigual de poder entre hombres y mujeres, más aún en los casos de hostigamiento sexual laboral por parte de los superiores jerárquicos, repercuten en las denuncias, por el miedo a la víctima frente a posibles represalias.

⁶⁰Información disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403545/Informe_Casos_Hostigamiento.pdf Fecha de consulta: 7 de enero de 2019. Y la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

⁶¹ Información disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403545/Informe_Casos_Hostigamiento.pdf Fecha de consulta: 7 de enero de 2019. Y la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

⁶² Con la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

Por otra parte, las conductas de hostigamiento y acoso sexual mayormente registradas en la Administración Pública Federal en ambos años corresponden al “contacto físico sugestivo o de naturaleza sexual, como tocamientos, abrazos, besos, manosea, jalones” con el 30% y 20.9% de los casos (2017 y 2018 respectivamente), como se observa a continuación:

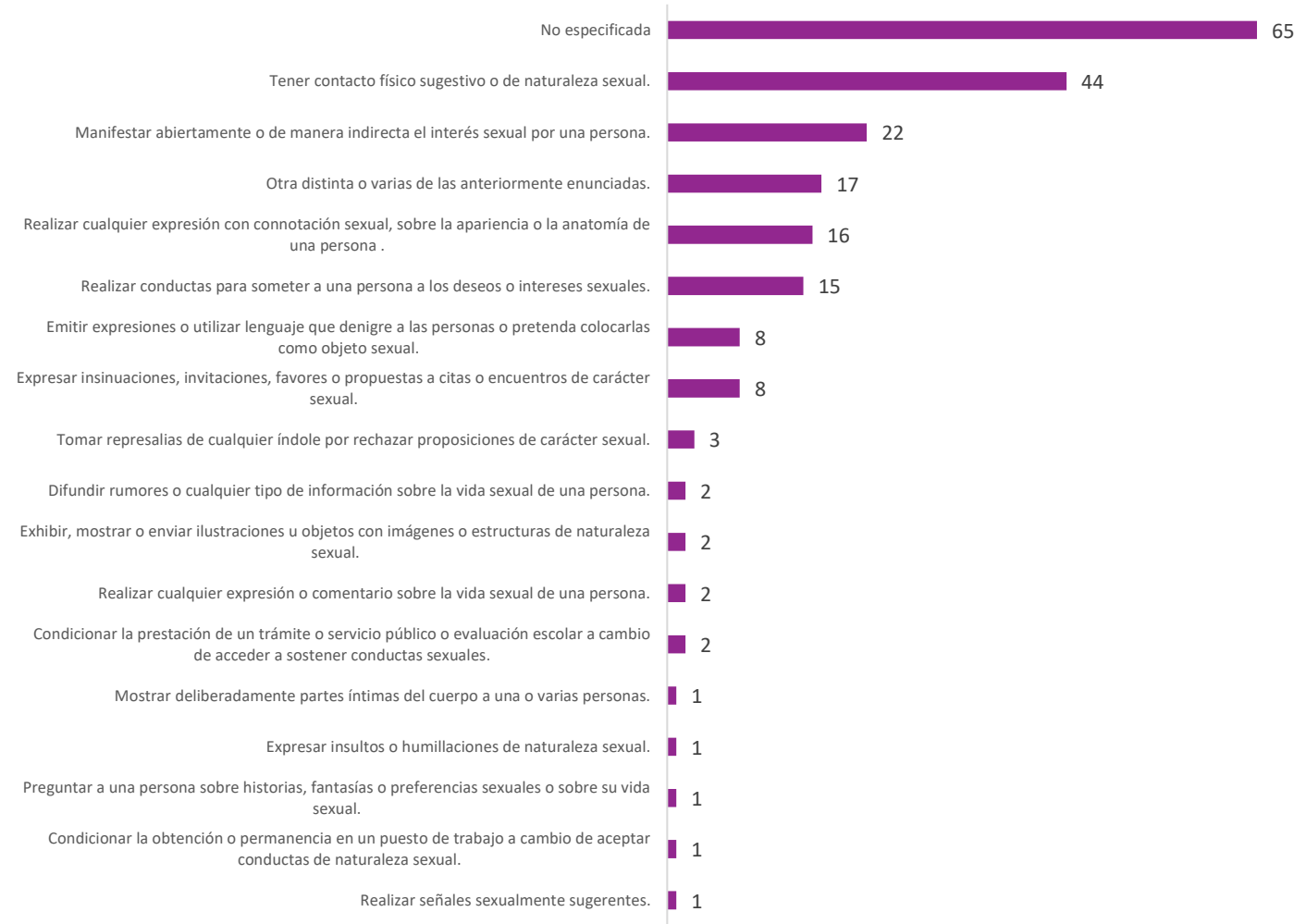
Tabla 4. Porcentaje de conducta contraria a la Regla de integridad de Comportamiento Digno⁶³

Conducta contraria a la Regla de Integridad de Comportamiento Digno	%
2017	
Tener contacto físico sugestivo o de naturaleza sexual.	30
Expresar insinuaciones, invitaciones, favores o propuestas a citas o encuentros de carácter sexual	10
Manifestar abiertamente o de manera indirecta el interés sexual por una persona	7.5
2018	
Tener contacto físico sugestivo o de naturaleza sexual.	20.9
Manifestar abiertamente o de manera indirecta el interés sexual por una persona.	10.4
Realizar cualquier expresión con connotación sexual, sobre la apariencia o la anatomía de una persona .	7.6

Fuente: CNDH, con información de INMUJERES, 2017-2018.

Para mayores detalles, en la siguiente gráfica se desglosan todas las conductas contrarias a la Regla de Integridad de Comportamientos Digno registradas en 2018:

Gráfica 4. Número de casos por tipo de vulneración ⁶⁴



Fuente: CNDH, con información de INMUJERES, 2018.

⁶³ Con la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

⁶⁴ Con la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

Los tipos de vulneraciones que registran los casos, brindan un panorama sobre las principales maneras en que se ejerce el hostigamiento y acoso sexual en el país, y, por ende, constituyen insumos para una mejor comprensión de las expresiones de esta problemática. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que varias de estas modalidades pueden presentarse en conjunto y no de manera aislada; asimismo, pueden suscitarse de forma continuada a lo largo del tiempo o de manera intermitente, pero constante.

En lo que respecta a la resolución de los casos, en 2017, con base en la información del INMUJERES, se señala que los 145 casos registrados fueron tratados y han ido resolviéndose, destacando que los Órganos Internos de Control en Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez y el Colegio de la Frontera Norte A.C., han sancionado a diversos servidores públicos imponiendo sanciones como inhabilitación, destitución y suspensión.

Con base en lo anterior, en 2017, de los 145 casos registrados, 36% de los casos continuaban en trámite y en el 14% se había emitido una recomendación u opinión; mientras que en 2018 el 36% de los casos reportados continuaban en trámite y el 14 se había emitido recomendación u opinión.

A continuación, se presenta el sentido de la resolución y de la calificación preliminar de la denuncia, de acuerdo a los datos ofrecidos por INMUJERES:

Tabla 5. Número y Porcentaje de casos según estatus ⁶⁵

Resolución	Calificación preliminar de la denuncia			
	Probable incumplimiento a la Regla de Integridad de comportamiento digno	No es competencia del CEPCI	No se especificó	Total
Archivado por falta de información para emitir un pronunciamiento.	7	7	0	14
Archivado porque la persona denunciada dejó de colaborar en la institución.	10	1	4	15
Archivado porque la persona denunciante dejó de colaborar en la institución.	2	0	1	3
Archivado porque la persona denunciante desistió de continuar con la denuncia.	11	1	0	12
Archivado porque la persona denunciante resulta ilocalizable	2	1	0	3
Pendiente / No especificado	12	1	37	50
Se emitió pronunciamiento. Acciones de capacitación	39	2	1	42
Se emitió pronunciamiento. Acciones de sensibilización y difusión específicas.	32	2	0	34
Se emitió pronunciamiento. Consistente en una propuesta de mejora.	15	1	1	17
Sin pronunciamiento porque continúa en trámite.	4	0	7	11
Sin pronunciamiento. El CEPCI no encontró elementos para emitir una observación o recomendación.	4	6	0	10
Total	138	22	51	211

Fuente: CNDH, con información de INMUJERES 2018.

En sintonía con lo que se ha venido señalando a lo largo del presente trabajo, es necesario revisar los motivos por los que se desechan las denuncias, sobretodo porque es difícil comprobar estas situaciones ya que intervienen factores relacionados a la culpabilización y estigmatización de las mujeres víctimas de situaciones de acoso y hostigamiento sexual laboral.

En este sentido, la cada vez mayor comprensión del problema de la violencia contra las mujeres en los espacios laborales y en específico, situaciones de hostigamiento y acoso sexual laboral, obligan a generar medidas y rutas de atención para prevenir y sancionar esta problemática que vulnera los derechos humanos de las mujeres.

Lo anterior también en el marco del cumplimiento a la Recomendación 37/2017⁶⁶ por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se determinó la existencia de violaciones a los derechos humanos a una vida libre de violencia,

⁶⁵ Información disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403545/Informe_Casos_Hostigamiento.pdf Fecha de consulta: 7 de enero de 2019.

⁶⁶ CNDH, Recomendación 37/2017, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_037.pdf Fecha de consulta: 7 de enero de 2019.

a la legalidad y seguridad jurídica y al acceso a la justicia de trabajadoras del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, expresadas a través de conductas de hostigamiento y acoso sexual, por parte de un servidor público de dicho instituto. Las Recomendaciones desglosadas fueron las siguientes, entre otras:

- Se giren instrucciones para reparar el daño a VI, V2, V3, V4, V5 y V6, con motivo de las violaciones a los derechos humanos en que incurrió el personal del INER, brindar a VI, V2, V3, V4, V5 y V6 la atención psicológica que requieran, previo consentimiento informado, de manera gratuita, por el tiempo que sea necesario hasta su rehabilitación y en un lugar accesible, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.
- Se giren instrucciones que correspondan, a efecto de que se emita una disculpa escrita a VI, V2, V3, V4, V5 y V6 por las violaciones a sus derechos humanos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.
- Diseñar e impartir un curso integral de educación, formación y capacitación para el personal del Órgano Interno de Control en el INER sobre los derechos humanos que el orden jurídico nacional e internacional reconoce a las mujeres para vivir una vida libre de violencia, así como dictar las medidas necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos a los que se vieron expuestas VI, V2, V3, V4, V5 y V6, en particular, se enfatice el deber de instaurar procedimientos de investigación con perspectiva de género, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

Del mismo modo que en el marco del cumplimiento a la Recomendación 26/2018⁶⁷ por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se determinó la existencia de violaciones a los derechos humanos a una vida libre de violencia, y a la no discriminación, en agravio a una voluntaria de salud y tres usuarias consultantes mujeres indígenas nahuas en la Unidad Médica Rural 152 del IMSS en el Estado de Puebla, por parte del único médico de dicho instituto. Las Recomendaciones desglosadas fueron las siguientes, entre otras:

- Se tomen las medidas para que se repare integralmente el daño causado a VI y V2 con motivo de la responsabilidad en que incurrió ARI, y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas para que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, con base en las consideraciones planteadas en esta Recomendación y acorde a la Ley General de Víctimas. Además, se otorgue atención psicológica a VI y V2 por personal especializado de forma continua hasta que alcancen un estado óptimo de salud psíquica y emocional, conforme a los padecimientos sufridos, edad y especificidades de género de manera gratuita, de forma inmediata y en un lugar accesible para las víctimas, con el consentimiento correspondiente, brindando información previa, clara y suficiente; tratamientos que deberán ser otorgados por el tiempo que sea necesario, incluir en su caso medicamentos, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.
- En un plazo de 6 meses, se imparta al personal de la Oficina de Investigaciones Laborales del IMSS en el Estado de Puebla, capacitación en materia de acceso a la justicia con perspectiva de género para aquellas presuntas víctimas de violencia contras las mujeres, violencia sexual, así como de debida diligencia en investigaciones de acoso y hostigamiento sexuales y se remitan las constancias de su cumplimiento.
- Implementar en un plazo de 6 meses una campaña de difusión dirigida a población femenina que acude al centro de salud del Programa IMSS Prospera, sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y sobre los mecanismos con los que cuentan para acceder a estos, y se remitan las constancias a esta Comisión.

⁶⁷ CNDH, Recomendación 26/2018, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_026.pdf Fecha de consulta: 04 de junio de 2019.

2. Elementos conceptuales en torno al Hostigamiento sexual y Acoso sexual

A la fecha, no existe una definición única de *hostigamiento o acoso en el mundo del trabajo*, sin embargo, subyace un consenso general que considera que, tanto el hostigamiento como el acoso en el mundo del trabajo, incluyen no solo aspectos físicos, sino también psicológicos y sexuales que van desde comentarios, bromas y gestos no deseados hasta contacto físico y agresiones de índole sexual que pueden culminar en violación. Asimismo, si bien la violencia sexual en el trabajo afecta tanto a hombres como a mujeres, son estas últimas quienes en su mayoría son víctimas de esta problemática. Al respecto, la Reunión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo concluyó que para combatir la violencia en el ámbito laboral, era indispensable analizar de manera específica las dimensiones de género, es decir, examinar las manifestaciones específicas de la violencia que experimentan hombres y mujeres en el mundo del trabajo.⁶⁸

La incorporación de las mujeres al mercado laboral, producto de los cambios en las dinámicas de la economía global después de la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo transformaciones en la configuración de los espacios y relaciones laborales. La presencia de las mujeres en sitios tradicionalmente ocupados por hombres, desembocó en nuevas formas de relaciones entre ambos sexos, así como mutaciones en la identidad de las mujeres, quienes ya no solo eran encargadas de realizar los trabajos domésticos y de cuidado en los espacios privados, sino que además tenían que desempeñar labores en el espacio público laboral, lo cual supuso el acceso a una remuneración económica por su trabajo, hecho que les otorgó cierto grado de autonomía e independencia frente a los hombres, al no ser ya los únicos sujetos que recibían un salario por su trabajo. Estas alteraciones en las relaciones de poder existentes y los cambios que la presencia femenina supuso para los espacios laborales -previamente ocupados de manera exclusiva por hombres- tuvieron entre sus consecuencias, actitudes tendientes a reafirmar el predominio de los hombres frente a las mujeres. Lo anterior a través de comportamientos vinculados al acoso sexual, el cual, aunque ya manifestaba en otros escenarios, comenzó a gestarse y proliferar en los centros de trabajo.

La discusión en torno al acoso sexual en el trabajo comenzó en Estados Unidos a mediados de la década de los años 70, cuando universitarias que recién se habían incorporado al campo laboral, comenzaron a abordar la problemática. Para ello, identificaron experiencias y pautas laborales que en aquel entonces no estaban nombradas ni se encontraban visibilizadas, entre ellas, conductas de naturaleza sexual como comentarios, tocamientos o solicitudes sexuales no deseadas.⁶⁹

Desde el campo de la conceptualización, en 1974 Lyn Farley, introdujo el término *sexual harassment*, el cual se tradujo al castellano como acoso u hostigamiento sexual,⁷⁰ para hablar del tema en relación a las mujeres y el trabajo. Bajo esta perspectiva, definió el acoso sexual como:

Conductas masculinas que no son solicitadas ni reciprocas que reafirman el rol sexual de la mujer por encima de su función como trabajadora. Estas conductas pueden ser algunas o todas las siguientes: miradas insistentes, comentarios o tocamientos en el cuerpo de una mujer, solicitar el consentimiento de alguien para comprometerse en una conducta sexual, proposiciones de citas que no son bienvenidas, peticiones de tener relaciones sexuales y violación.⁷¹

68 OIT, “Informe V (1). Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo”, Confederación Internacional del Trabajo, 107. ° reunión, 2018. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554100.pdf Fecha de consulta: 3 de enero de 2019.

69 Rocío Pérez Guardo y Carmen Rodríguez Sumaza, “Un análisis del concepto de acoso sexual laboral: reflexiones y orientaciones para la investigación y la intervención social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 31, Núm. 1, 2013, pp. 195-219. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/41647/39705> Fecha de consulta: 9 de enero de 2019.

70 Juana María Gil, coord., *Acoso sexual y acoso por razón de sexo: actuación de las administraciones públicas y de las empresas*, t. 36: Justicia y Sociedad, disponible en <https://www.ehu.eus/documents/2007376/0/Acoso+sexual+y+acoso+por+raz%C3%B3n+de+sexo> Fecha de consulta: 9 de enero de 2019.

71 Lin Farley, *Sexual Shakedown: The Sexual Harassment of Women on the Job*, en INMUJERES, *Diseño conceptual. Medición del Acoso Sexual a las mujeres en los Centros de Trabajo*, p. 15, disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/246_diseno_conceptual_hasl.pdf Fecha de consulta: 11 de enero de 2019.

El tema continuó adquiriendo relevancia y en 1975, se empleó por primera vez el concepto *sexual harassment* para la emisión de un fallo jurisprudencial. Este hecho fue la antesala para la presentación de un gran número de denuncias de casos puestos a consideración de los tribunales. Asimismo, Catherine MacKinnon, una de las voces más analíticas el acoso sexual y precursora de estudios diversos sobre este tema, contribuyó en gran medida a dar visibilidad a los casos de este tipo, que eran denunciados de forma individual. En su desempeño como fiscal, combatió la problemática de acoso sexual desde la defensa de la promesa de igualdad del Acta de Derechos Civiles Estadounidense, la cual desde 1964, prohibía toda clase de discriminación laboral incluida la de género.⁷²

En 1979, MacKinnon definió el acoso sexual como “la imposición indeseada de sollicitación sexual en el contexto de una relación de poder desigual”⁷³, asociando el acoso sexual a una forma de discriminación sexual que atenta contra la igualdad. Con ello, la idea de acoso sexual, se vinculó con cuestiones de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, las cada vez mayores denuncias por parte de las mujeres, trajeron consigo un rechazo generalizado frente al tema, pues al abordar relaciones entre hombres y mujeres en el trabajo, de fondo, se cuestionaba una estructura que hasta antes de la masiva incorporación de las mujeres a trabajos remunerados, no permitía que desarrollaran sus capacidades y autonomía, ni su presencia en espacios públicos dominados por hombres, por lo que el debate dejó ver los impactos de esta asimetría en el mundo laboral. Dicho de otro modo, conductas que se encontraban normalizadas comenzaron a ser cuestionadas, trastocando con ello el orden social instaurado, marcado por una relación desigual entre hombres y mujeres en espacios comunes en Estados Unidos, una sociedad que en ese entonces, se asumía como igualitaria y llena de oportunidades para todas las personas.

Todo lo anterior llevó a la necesidad de definir con claridad el significado de *acoso sexual*, el cual se asoció a las conductas de naturaleza sexual no deseadas susceptibles de manifestarse en cualquier espacio, añadiendo el complemento *laboral*, cuando se producían en dicha esfera a través de comportamientos, chantajes así como presiones o comentarios de compañeros que desembocaban en la generación de un clima laboral hostil e intimidatorio para las trabajadoras.⁷⁴

Con base en lo descrito, en 1980, la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo de Estados Unidos (EEOC por sus siglas en inglés), brindo la primera definición oficial del acoso sexual:

las proposiciones sexuales indeseadas, requerimientos para concesiones de tipo sexual y otras conductas físicas o verbales que constituyen acoso sexual en tres supuestos: 1. Su cumplimiento se hace de manera explícita o implícita en términos o como condición para obtener el empleo 2. Su cumplimiento o la negación de su cumplimiento por un individuo es la base para tomar decisiones que afecten el empleo de dicho individuo 3. Tales conductas tienen el propósito o efecto de interferir sin razón en la eficiencia del trabajo de un individuo; o creando un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil y ofensivo.⁷⁵

De este modo, nombrar el problema fue el primer paso para combatirlo y de ahí, el reconocimiento del mismo a partir de su definición jurídica, tuvo como consecuencia que sus manifestaciones fueran susceptibles de sanción por parte de las leyes. Por ende, el tema del acoso sexual laboral, comenzó a analizarse desde sus repercusiones en la salud y con base en los costos económicos que suponía para las empresas la atención de los casos denunciados. En 1987, la Asociación Americana de Psiquiatría calificó el acoso sexual como “causa grave de estrés”, situación que derivaría en la baja productividad laboral.⁷⁶ Lo anterior hizo necesario abordar el tema en otras latitudes.

En 1990, el Consejo de las Comunidades Europeas sobre la protección de la Dignidad de la mujer y hombre en el trabajo, estableció la primera definición de acoso sexual, en línea con la ofrecida por EEOC, la cual estableció que:

⁷² INMUJERES, *op. cit.*

⁷³ Catherine A. MacKinnon, *Sexual Harassment of Working Women: A case of Sex Discrimination*, en Pérez Guardo y Rodríguez Sumaza, *op. cit.* p. 198

⁷⁴ Pérez Guardo y Rodríguez Sumaza, *op. cit.*

⁷⁵ *Ibid.* p. 198.

⁷⁶ American Psychiatric Association, *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, en INMUJERES, *op. cit.*

la conducta de naturaleza sexual u otros comportamientos basados en el sexo que afectan a la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo, incluida la conducta de superiores y compañeros, constituye una violación intolerable de la dignidad de los trabajadores o aprendices y resulta inaceptable si: a) dicha conducta es indeseada, irrazonable y ofensiva para la persona que es objeto de la misma, b) la negativa o el sometimiento de una persona a dicha conducta por parte de empresarios o trabajadores (incluidos los superiores y los compañeros) se utilizan de forma explícita o implícita como base para una decisión que tenga efectos sobre el acceso de dicha persona a la formación profesional, al empleo, a la continuación del mismo, a los ascensos, al salario o cualesquiera otras decisiones relativas al empleo y/o c) dicha conducta crea un entorno laboral intimidatorio, hostil o humillante para la persona que es objeto de la misma.⁷⁷

A diferencia de la definición del EEOC, la definición europea incorporó la idea de dignidad, vinculándola así de manera indirecta con un asunto de derechos humanos, a la vez que, al expresar comportamientos que, basados en el sexo, afectan la dignidad de las y los trabajadores, se traslada también a cuestiones vinculadas a la discriminación. Adicionalmente, la definición europea, introdujo la cuestión jerárquica en la relación laboral e incorporó a las personas que ingresan como aprendices y que se encuentran laborando con fines de formación profesional, como la misma definición establece.

Pese a estos avances, en las definiciones estadounidense y europea, no se había establecido una distinción en relación al sexo de las personas susceptibles a cometer actos de acoso sexual laboral, ni se dejaba claro quiénes se encontraban en mayores posibilidades de padecerlo. Adicionalmente, en ambas definiciones se limita las conductas de acoso sexual laboral a las explícitamente enunciadas y en sus contenidos, subyace la interpretación subjetiva de la víctima respecto a la categoría “proposiciones sexuales indeseadas” o “ambiente de trabajo intimidatorio, hostil y ofensivo”, dejando también con ello y en manos de la interpretación del juez, la responsabilidad de comprobar el acoso sexual a la víctima y a considerarlo como tal por parte del juzgador.

Las falencias en torno a las conceptualizaciones del acoso sexual, no pasaron desapercibidas en el terreno académico. En 1992, las inglesas Sue Wise y Liz Stanley en su investigación *El acoso sexual en la vida cotidiana*, señalaron que la problemática en torno al acoso sexual tenía una raíz eminentemente sexista que afectaba especialmente a las mujeres, pues los principales perpetradores eran los hombres. Bajo esta línea de pensamiento, las académicas señalaron que el acoso sexual es una “intrusión indeseada y no buscada, por parte de un hombre, en los sentimientos, pensamientos, conductas, espacio, tiempo, energías y cuerpo de una mujer”.⁷⁸ Así, a través de esta definición que incorporó el sexo del perpetrador y de la víctima, las autoras trataron de volver a las causas de un problema que fue denunciado desde 1943 en Estados Unidos y que fue nombrado y visibilizado hasta ese momento, dejando ver que la neutralidad de las definiciones, resultaba en un ocultamiento de que el acoso sexual afectaba de manera particular a las mujeres.

En este sentido, la tesis de Wise y Stanley consistió en defender que el acoso sexual se encontraba inserto en la cotidianidad de las mujeres, incluyendo el espacio laboral, y que era una manifestación más de la violencia en su contra, defendiendo así el abordaje de la problemática a través de la perspectiva de género y su relación con la violencia contra las mujeres.

Al respecto, la Recomendación General No. 19 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) señaló en 1992 que:

17 La igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se somete a las mujeres a violencia dirigida concretamente a ellas, por su condición de tales, por ejemplo, el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.

18 El hostigamiento sexual incluye conductas de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, ya sean verbales o de hecho. Ese tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria

⁷⁷ Resolución del 29 de mayo de 1990 del Consejo de las Comunidades Europeas sobre la protección de la dignidad de la mujer y hombre en el trabajo, en Pérez Guardo y Rodríguez Sumaza, *op. cit.* p. 201.

⁷⁸ Sue Wise y Liz Stanley, *El acoso sexual en la vida cotidiana*, en Pérez Guardo y Rodríguez Sumaza, *op. cit.* p. 199.

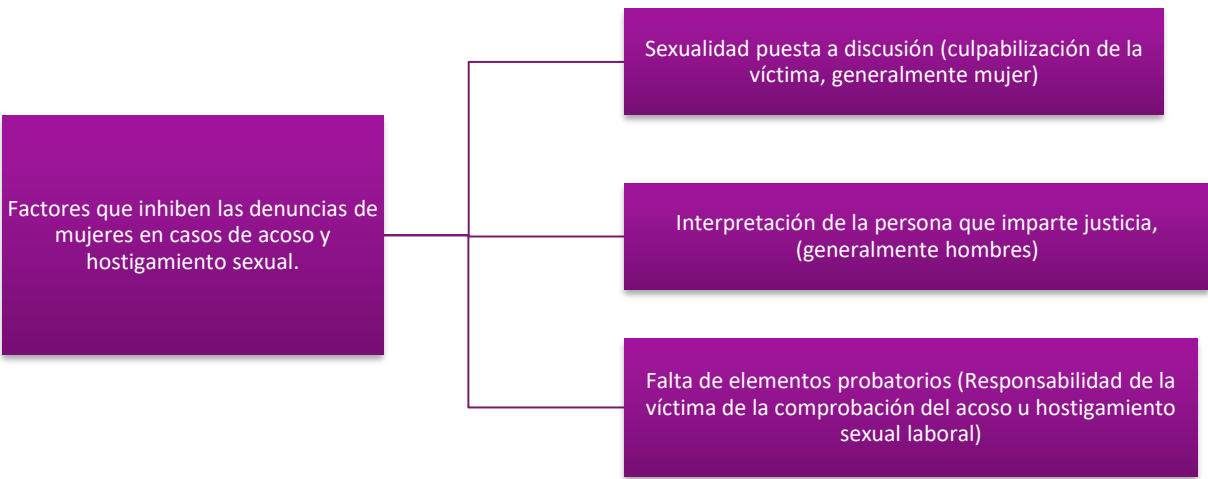
cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa le podría causar problemas en relación con su trabajo, incluso con la contratación o el ascenso, o cuando crea un medio de trabajo hostil.⁷⁹

Como se observa, la CEDAW establece el asunto del acoso sexual laboral como un problema de derechos humanos que guarda relación con la violencia y la discriminación que se ejerce contra las mujeres. Adicionalmente, incorpora otro tipo de elementos tales como la pornografía y cuestiones vinculadas con la salud.

Pese a que el tema del acoso sexual laboral es un asunto de derechos humanos que requiere la incorporación de la perspectiva de género para su erradicación, la carga de prejuicios y estereotipos sociales en torno al papel de las mujeres y los hombres en la sociedad, han contribuido a generar la idea de que la problemática se reduce al aspecto de interpretación personal, y no una cuestión de índole social y política, toda vez que atañe y trastoca el orden social y las relaciones desiguales de poder al interior del mundo del trabajo.

Aunado a ello, los idearios colectivos que apuntan a culpar a las mujeres de las agresiones de las que son víctimas, más aún cuando tienen que ver con la sexualidad, limita la decisión de las víctimas a denunciar. Dicho de otro modo, los costos que una denuncia de acoso sexual laboral supone para las mujeres, los cuales implican la comprobación del acoso y la interpretación por parte de quienes imparten justicia, se constituyen como factores necesarios a considerar a la hora de combatir la problemática, sobretodo en el momento del diseño de políticas preventivas. Así, analizar el tipo de conductas que constituyen casos de acoso sexual en el trabajo, requiere necesariamente de la incorporación de la perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.

Esquema I. Elementos a considerar para el análisis del acoso y hostigamiento sexual laboral



Fuente: CNDH.

Por otra parte, la introducción de nuevas tecnologías ha diversificado las formas de expresión del acoso y el hostigamiento sexuales al interior de los espacios laborales. En este sentido, las respuestas institucionales de atención a la problemática del acoso sexual en el mundo del trabajo, deben tomar en consideración las transformaciones sociales que acontecen día a día y considerar la carga de prejuicios y estereotipos que construyen a las mujeres como culpables de las agresiones de las que son víctimas, generando estrategias orientadas tanto a la prevención como a la sanción.

Asimismo, el combate a la impunidad que rodea todos los asuntos relacionados con la violencia contra las mujeres, entre los cuales se encuentra la violencia sexual laboral expresada en casos de acoso y hostigamiento, también guarda relación con la efectividad de las instituciones para dar respuesta a estas problemáticas, así como el grado de confianza de las víctimas

⁷⁹ CEDAW, *Recomendación General 19*, disponible en http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf Fecha de consulta: 11 de enero de 2019.

para con estas instancias, en el sentido de que saben que obtendrán respuestas y que los costos culturales que la denuncia supone, se encuentran siendo combatidos a través de políticas de prevención.

En suma, incorporar el enfoque de género en la atención y prevención de la violencia sexual en el ámbito laboral implica, en primera instancia, generar condiciones laborales de igualdad, espacios libres de discriminación donde impere un clima de respeto entre las y los trabajadores, por ende, situaciones de hostigamiento y acoso sexual no pueden tener cabida.

Para lograr lo anterior, es necesario también contar con datos e información estadística que ayude a identificar la dimensión del problema y, por tanto, contribuir a su análisis que involucre la prevención y la sanción a estas conductas, entendiendo que el acoso sexual no es una cuestión individual sino una forma en la que se ejerce violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, conductas que minan su dignidad y que por tanto constituyen violaciones a sus derechos humanos

3. El marco normativo del Hostigamiento sexual y Acoso sexual

El presente apartado tiene como objetivo proporcionar un panorama general sobre los instrumentos internacionales y nacionales que se han emitido sobre el tema que nos ocupa, destacando las recomendaciones del Comité de la CEDAW, quien ha considerado el hostigamiento sexual como un problema de salud y seguridad pública. Además, se analizará cómo está previsto el hostigamiento y el acoso sexual al interior de las entidades federativas, finalizando con la enunciación del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento y Acoso Sexual.

I. Marco Internacional

Las Naciones Unidas y los sistemas regionales han reconocido a el **acoso sexual** como una forma de discriminación y violencia contra las mujeres⁸⁰. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su 85ª sesión plenaria celebrada el 20 de diciembre de 1993, emitió la *Declaración sobre la eliminación de violencia contra la mujer*, esta declaración establece el inciso b) del artículo 2 lo siguiente:

Artículo 2

Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educativas y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

Es decir, para la Asamblea General de la ONU la violencia contra la mujer comprende: violencia física, **sexual** y psicológica que se produzca dentro de la **familia**, o perpetrada dentro de la **comunidad en general** e inclusive estos tipos de violencia puede ser tolerada por el Estado y, tratándose del **abuso sexual puede darse en el trabajo, en las instituciones educativas o en otros lugares**.

La citada declaración también prevé que la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole⁸¹.

Por su parte, la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, determina en el artículo II que: los Estados Partes deben de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la

⁸⁰ ONU Mujeres, consultable en: <http://www.endvawnow.org/es/articles/492-fuentes-del-derecho-internacional-relativas-al-acoso-sexual.html>, fecha de consulta 30 de enero de 2019

⁸¹ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, disponible en: <http://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>, fecha de consulta 30 de enero de 2019

discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos⁸².

Sobre este particular, y como ya quedo mencionado en líneas anteriores, en la Recomendación General 19, sobre la violencia contra la mujer: 29/OI/92⁸³, el Comité de la CEDAW emitió las siguientes observaciones concretas de la Convención, específicamente sobre el artículo II determinó lo siguiente:

17 La igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se somete a las mujeres a violencia dirigida concretamente a ellas, por su condición de tales, por ejemplo, el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.

18 El hostigamiento sexual incluye conductas de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, ya sean verbales o de hecho. Ese tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa le podría causar problemas en relación con su trabajo, incluso con la contratación o el ascenso, o cuando crea un medio de trabajo hostil.

Esto es, para el Comité de la CEDAW el hostigamiento sexual es un problema de salud y seguridad pública y es a todas luces discriminatoria en contra de la mujer.

Mientras que, la *Plataforma de Acción de Beijing*⁸⁴ en el objetivo estratégico F.5. Eliminar la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo, en el párrafo 178, reconoce el acoso sexual como una forma de discriminación y de violencia contra la mujer y pide a los diversos agentes, como el gobierno, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil, que garanticen que los gobiernos promulguen y hagan cumplir leyes sobre acoso sexual y que los empleadores elaboren políticas y estrategias de prevención para combatir el acoso.

178. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los empleadores, los empleados, los sindicatos y las organizaciones de mujeres:

[...]

b) Promulgar y hacer cumplir las leyes e introducir medidas de aplicación, incluso mecanismos de recurso y el acceso a la justicia en caso de incumplimiento, a fin de prohibir la discriminación directa e indirecta por motivos de sexo, estado civil o situación familiar en relación con el acceso al empleo y las condiciones de empleo, con inclusión de la capacitación, los ascensos, la salud y la seguridad, y en relación con el despido y la seguridad social de los trabajadores, incluso la protección legal contra el hostigamiento sexual y racial;

c) Promulgar y hacer cumplir leyes y elaborar políticas aplicables en el lugar de trabajo contra la discriminación por motivo de género en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y los ascensos y en la concesión de las prestaciones de empleo y la seguridad social, así como en lo relativo a las condiciones de trabajo discriminatorias y el hostigamiento sexual; se deben establecer mecanismos para revisar y vigilar periódicamente esas leyes;

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha descrito al acoso sexual de la siguiente manera:

comportamiento físico o verbal indeseado de orden sexual al que, de manera explícita o implícita, se subordina la adopción de decisiones favorables que afectan al propio empleo, o que tienen la finalidad o el efecto de interferir

⁸² Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>, fecha de consulta 30 de enero de 2019.

⁸³ Recomendación General 19, del Comité de la CEDAW, disponible en: http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf, consultable el 16 de abril de 2019.

⁸⁴ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995. En <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>, fecha de consulta 30 de enero de 2019.

indebidamente en el desempeño laboral del individuo o generar un entorno de trabajo intimidatorio, hostil, abusivo u ofensivo⁸⁵.

En este orden de ideas, en la Conferencia Internacional del Trabajo, 98.^a reunión, 2009 en el Informe VI, “La Igualdad de Género como eje de trabajo decente⁸⁶ determinó respecto del acoso sexual lo siguiente:

229. Al igual que violencia basada en el género (como ya se examinó en el presente informe), el acoso sexual en el trabajo es una cuestión de derechos humanos y de discriminación por motivos de sexo; como tal se ha examinado a la luz de los requisitos del Convenio núm. III, aunque también abarca cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. Es un problema al que se enfrentan particularmente los jóvenes sin experiencia que, por su edad y posición en el trabajo, se encuentran en una situación de vulnerabilidad con respecto a personas de más edad que tienen mucho más poder.

230. El acoso sexual es un riesgo presente en los lugares de trabajo de todo el mundo que disminuye la calidad de la vida laboral, pone en peligro el bienestar de los hombres y de las mujeres, socava la igualdad de género y puede tener importantes repercusiones financieras para las empresas y organizaciones. Según una tesis predominante, el acoso sexual era un riesgo profesional implícito que se esperaba que soportaran las trabajadoras. Los estudios realizados en distintos países muestran sin lugar a dudas que las mujeres son mucho más vulnerables que los hombres al acoso sexual en el trabajo.

Por otra parte, el **Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales**, 1989 (Nº 169); dispone en el artículo 20, apartado 3, inciso d) que los gobiernos deberán adoptar medidas que garanticen que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual⁸⁷.

Ahora bien, a nivel Regional la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (Convención de Belem do Para), ratifica el derecho de las mujeres a no ser objeto de violencia, incluido el acoso sexual laboral o en cualquier otro contexto, y exige a los Estados que sancionen y promulguen normas jurídicas para proteger a las mujeres frente al acoso y otras formas de violencia.

El artículo 2 de esta Convención afirma que el acoso sexual en el lugar de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar constituye violencia contra la mujer⁸⁸.

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Por su parte el numeral 3 del citado instrumento refiere que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

⁸⁵ Véase OIT: ABC of women workers' rights and gender equality (Ginebra, 2007), págs. 165 y 166.

⁸⁶ Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/meetingdocument/wcms_115406.pdf

⁸⁷ Consultable en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/indigenous.aspx>

⁸⁸ OEA. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará". Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994 en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf

La *Convención Americana Sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José) en su artículo 5 señala que: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”, y en el ordinal II refiere que “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”⁸⁹.

Lo numerales antes citados, están relacionados con el respeto de los derechos humanos, íntimamente vinculados con la integridad y dignidad de la mujer, quienes están expuestas a padecer algún tipo de violencia sexual, en los diferentes entornos en los que se desarrollan.

En suma, el hostigamiento y el acoso sexual, son una expresión más de la violencia de género que produce consecuencias negativas y discriminatorias en contra de las mujeres y niñas y que afectan su desarrollo en cualquier etapa de la vida

2. Marco legal nacional

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, representa cambios significativos en el reconocimiento goce y disfrute de los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como por los tratados internacionales. Estas reformas reconocen la progresividad de los derechos humanos.

Ahora bien, como ha quedado establecido se cuenta con un marco internacional y legal en el que se reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, o no ser discriminadas en razón de su sexo, teniendo el derecho a disfrutar de un ambiente libre de cualquier forma de violencia, por lo que el delito de acoso y hostigamiento sexual se tiene que visibilizar desde una perspectiva de género.

Los artículos 1, 4 y 123 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** reconocen la igualdad de género y la no discriminación basada en el sexo, así como el derecho a un trabajo digno.

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. [...]

⁸⁹ Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm, fecha de consulta 17 de abril de 2019.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho [...]

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

Ahora bien, los términos de hostigamiento sexual y acoso sexuales son figuras legales de reciente inclusión en el marco jurídico mexicano. Desde 1991, se considera como delito el hostigamiento sexual y se incluye en el Código Penal Federal y en casi todos los códigos penales de las entidades federativas, como se explicará más adelante. En el año 2007 se integra también en la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia, estableciéndose una diferencia entre hostigamiento y acoso sexual.

Así, la figura del **hostigamiento sexual** y **acoso sexual** en el marco legal mexicano está presente en el ámbito penal, laboral y administrativo, de la siguiente manera:

El **hostigamiento sexual** está penado con base en lo que dispone el artículo 259 bis del **Código Penal Federal**⁹⁰ que cita:

Al que con fines lascivos asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domesticas o cualquiera otra que implique subordinación, se le impondrá sanción hasta de cuarenta días multa. Si el hostigador fuese servidor público y utilizase los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, se le destituirá de su cargo.

Solamente será punible el hostigamiento sexual, cuando se cause un perjuicio o daño.

Solo se procederá contra el hostigador, a petición de la parte ofendida.

De lo anterior, se advierte que el hostigamiento sexual se persigue por querrela de parte ofendida; y los elementos objetivos o materiales de este tipo penal son los siguientes:

- Que alguien asedie reiteradamente a personas de cualquier sexo con fines lascivos.
- Que la conducta la realice el activo valiéndose de la posición jerárquica derivada de su relación que tenga e implique subordinación.
- Que el sujeto activo tenga la calidad de servidor público
- Así como la condición objetiva de punibilidad -que cause un perjuicio o daño-

El bien jurídico que se tutela en el delito de hostigamiento es la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

Cabe resaltar que el acoso sexual, no se encuentra previsto en el Código Penal Federal.

En la **Ley Federal del Trabajo**⁹¹, se prevé el acoso sexual y el hostigamiento sexual de la siguiente manera:

Artículo 3o. Bis. Define el **hostigamiento sexual** como “el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas”; y el **acoso sexual** como “una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

Artículo 47. Establece como causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador: [...]

⁹⁰ Código Penal Federal, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf

⁹¹ Ley Federal del Trabajo, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales o de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo;

El artículo 51. Prevé como causas de recisión de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador: [...]

II. Incurrir el patrón, sus familiares o cualquiera de sus representantes, dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, hostigamiento y/o acoso sexual, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos;

Mientras que, el artículo 133 fracciones XII y XIII del citado ordenamiento legal, establece que: queda prohibido a los patrones o representantes: realizar actos de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el lugar de trabajo; permitir o tolerar actos de hostigamiento y/o acoso sexual en el centro de trabajo; por su parte en el numeral 135, fracción XI, prevé que: queda prohibido a los trabajadores acosar sexualmente a cualquier persona o realizar actos inmorales en los lugares de trabajo.

Ahora bien, el primero de mayo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación se publicaron diversas reformas a la Ley Federal de Trabajo, modificándose diversos artículos referentes al tema que nos ocupa, en los que se agregan nuevos elementos en torno al acoso y hostigamiento sexual, particularmente, en el artículo 132, fracción XXXI, se establece como obligación de los patrones:

Implementar, en acuerdo con los trabajadores, un protocolo para prevenir la discriminación por razones de género y atención de casos de violencia y acoso u hostigamiento sexual, así como erradicar el trabajo forzoso e infantil.

Esta disposición normativa resulta relevante ya que conmina a que las instituciones que no pertenecen al gobierno federal, también cuenten con un protocolo para prevenir la discriminación por razones de género y para la atención de casos de acoso y hostigamiento sexual.

Mientras que, el artículo 378, fracción IV del mismo ordenamiento legal, prohíbe a los sindicatos ejerzan actos de violencia, discriminación, acoso u hostigamiento sexual en contra de sus miembros, el patrón, sus representantes o sus bienes, o en contra de terceros.

Finalmente se celebra que, tratándose de actos de discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual; no proceda agotar la instancia conciliatoria, que prevé la Ley Federal del Trabajos, artículo 685 Ter.

Por su parte, la **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**, en su artículo 34, garantiza el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así como el derecho fundamental a la no discriminación de aquellas en las ofertas laborales, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo mediante: la promoción de condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y su prevención por medio de la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, campañas informativas o acciones de formación.

La **Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Discriminación** prohíbe toda práctica discriminatoria que tenga por objeto “impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades”, (artículo 4). Así como realizar o promover violencia sexual, o conductas que puedan generar discriminación, previstas en el artículo 9.

Así, en la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, establece en el artículo 6 los tipos de violencia contra las mujeres, entre los que se encuentran a la **violencia sexual**, definida como:

Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto,

Dentro del Título II. Modalidades de Violencia, en el Capítulo II, De la Violencia Laboral y Docente, artículo I3, se incluye al hostigamiento y al acoso sexual, de la siguiente manera:

Hostigamiento sexual: es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

Acoso Sexual: una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

Y agregan los artículos I4 y I5 del ordenamiento legal en comento lo siguiente:

Las entidades federativas, en función de sus atribuciones, tomarán en consideración:

- I. Establecer las políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en sus relaciones laborales y/o de docencia;
- II. Fortalecer el marco penal y civil para asegurar la sanción a quienes hostigan y acosan;
- III. Promover y difundir en la sociedad que el hostigamiento sexual y el acoso sexual son delitos, y
- IV. Diseñar programas que brinden servicios reeducativos integrales para víctimas y agresores.

Para efectos del hostigamiento o el acoso sexual, los tres órdenes de gobierno deberán:

- I. Reivindicar la dignidad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida;
- II. Establecer mecanismos que favorezcan su erradicación en escuelas y centros laborales privados o públicos, mediante acuerdos y convenios con instituciones escolares, empresas y sindicatos;
- III. Crear procedimientos administrativos claros y precisos en las escuelas y los centros laborales, para sancionar estos ilícitos e inhibir su comisión.
- IV. En ningún caso se hará público el nombre de la víctima para evitar algún tipo de sobrevictimización o que sea boletinada o presionada para abandonar la escuela o trabajo;
- V. Para los efectos de la fracción anterior, deberán sumarse las quejas anteriores que sean sobre el mismo hostigador o acosador, guardando públicamente el anonimato de la o las quejas;
- VI. Proporcionar atención psicológica y legal, especializada y gratuita a quien sea víctima de hostigamiento o acoso sexual, y
- VII. Implementar sanciones administrativas para los superiores jerárquicos del hostigador o acosador cuando sean omisos en recibir y/o dar curso a una queja.

De la simple lectura de esos preceptos, se advierte que el hostigamiento sexual se refiere a manifestaciones –verbales y/o físicas o ambas- de poder mediante una coerción con contenido sexuales de connotaciones lascivas, que proviene de un superior dirigido a alguien inferior, quienes ostentan el poder que les confiere una jerarquía, como sucede en las instituciones.

Luego entonces, el **hostigamiento sexual** se sitúa en el contexto de la agresión que se ejerce a través de las relaciones jerárquicas las cuales pueden presentarse en los centros de trabajo o en la escuela y ocurre cuando un superior solicita favores sexuales a cambio de beneficios en el trabajo, ascensos o aumentos de salario, y de cuya negación se originan represalias o despido; mientras que el **acoso sexual** considera los comportamientos que interfieren en el desarrollo del trabajo o que crean un ambiente ofensivo, intimidante u hostil en el trabajo.

Por lo que, el hostigamiento y acoso sexual son considerados penalmente, laboralmente y de forma administrativa, en cualquiera de estos procedimientos, la mujer, en su calidad de víctima, debe contar no solamente con las garantías que la Constitución prevé en su favor, sino con la protección que aquellos instrumentos internacionales le confieren.

Estas conductas, generalmente generar en la víctima alguna afectación, que puede derivar en problemas psicológicos y fisiológicos, entre otros, afectando tanto su vida pública como privada, es incommensurable el daño que puede causar esta forma de violencia en quienes la sufren, con efectos que se prolongan en el tiempo, incluso a lo largo de su vida.

Bajo esta tesitura, es importante advertir que en algunas ocasiones se confunde el acoso sexual con el hostigamiento sexual, lo cierto es que no son sinónimo, ni se sustituyen; ya que puede haber acoso sexual, sin hostigamiento, es decir, el primero es el género, mientras que el segundo, es la especie, esto es podemos hablar de acoso sexual en tanto exista una situación en la que se produce un comportamiento no deseado relacionado con el sexo de una persona con el propósito o el efecto de atentar contra la libertad sexual de la persona; mientras que el hostigamiento sexual se refiere a la conducta reiterada e insistente de la persona con propósitos sexuales hacia otro, aprovechándose de su jerarquía o poder.

No obstante, esta diferencia, lo cierto es que tanto el acoso sexual, como el hostigamiento sexual constituyen formas de discriminación y violencia, de las cuales tanto el hombre como la mujer pueden ser víctimas. Sin embargo, quienes la presentan con mayor frecuencia son las mujeres, vulnerando con ello:

- ✓ La integridad física, psíquica y moral.
- ✓ La libertad sexual
- ✓ La dignidad e intimidad de la persona
- ✓ El derecho a un ambiente saludable
- ✓ El bienestar personal.

Sí ha sido reiterado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien ha establecido que el acoso y hostigamiento sexual vulnera los siguientes derechos humanos:

El derecho a la vida. Porque un hostigamiento o acoso sexual que generen una crisis psicológica o un trastorno mental pueden conducir a un suicidio, y porque una afectación a la integridad física o psicológica pueden resultar en la alteración de la salud que ponga en riesgo la vida.

El derecho a la integridad física y psicológica. Porque ambas conductas pueden causar alteraciones a la naturaleza corpórea y mental.

La libertad sexual. Porque la libertad implica la decisión del desarrollo o no de una actividad, sin presión o influencias para realizarla, como la sexual.

El libre desarrollo de la personalidad. El concepto de la vida privada engloba aspectos como la identidad física y social que incluyen la autonomía y desarrollo personal, así como el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros. Cuando una persona es hostigada o acosada sexualmente se limita o se impide.

El acceso a una vida libre de violencia. Porque existen factores de discriminación hacia ciertos grupos de mujeres interseccionados con el sexo, tales como: la raza, el origen étnico, el origen nacional, la capacidad, la clase socioeconómica, la orientación sexual, la identidad de género, la religión, la cultura, la tradición y otras realidades que llegan a intensificar la violencia.

La prohibición de la discriminación. Porque el hostigamiento y el acoso sexual constituyen una forma de discriminación.

El trato digno. Porque ambas conductas desconocen a la víctima como persona con derechos humanos y por lo tanto la cosifican y la maltratan.

El derecho al trabajo. Porque ambas conductas ponen en riesgo la conservación y estabilidad del trabajo si la víctima rechaza las propuestas o pretensiones del hostigador o acosador.

El medio ambiente laboral sano. Porque la propia asistencia a prestar los servicios laborales en un ambiente o condiciones de trabajo viciados por factores psicológicos que ocasionan, entre otras afectaciones estrés u otros trastornos psicológicos o mentales, constituye un medio ambiente laboral insalubre que termina afectando el derecho a la salud.

Las condiciones justas de trabajo. El desarrollo de un trabajo en un ambiente o condiciones de trabajo no sanas afectan el derecho a la salud y el derecho al trabajo.

La igualdad ante la ley. Cuando el hostigamiento o el acoso sexual está dirigido a ciertos grupos de personas como mujeres, comunidad LGBTTTTI u otros, son discriminados y por lo tanto colocados en una desigualdad anti-jurídica.

El nivel de vida adecuado. Con ambas conductas se pone en riesgo el trabajo y con esto la obtención de ingreso para conseguir otros satisfactores, entre ellos, los que constituyen el nivel de vida adecuado al coartar su acceso⁹².

De la misma manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el hostigamiento sexual, constituye una forma de violencia contra la mujer; es decir se advierte que dicho hostigamiento conforma una conducta de tono sexual que, aun cuando puede no incluir algún contacto físico, atenta contra la libertad, dignidad e integridad física y psicológica de las mujeres al ser una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre éstas, al denigrarlas y concebirlas como objetos⁹³.

A. Acoso sexual en las entidades federativas y la Federación

En las entidades federativas, tratándose del **acoso sexual**, y de conformidad con el monitoreo realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte lo siguiente:

- La **Federación no tipifica el acoso sexual**
- En 24 entidades federativas sí se encuentra tipificado el delito de **acoso sexual**,⁹⁴ como se señala a continuación:

Tabla 6. Entidades donde se encuentra tipificado el acoso sexual

Entidades Federativas			
1. Baja California Sur	7. Estado de México	13. Oaxaca	19. Sonora
2. Campeche	8. Guanajuato	14. Puebla	20. Tamaulipas
3. Chiapas	9. Guerrero	15. Querétaro	21. Tlaxcala
4. Ciudad de México	10. Jalisco	16. Quintana Roo	22. Veracruz
5. Coahuila	11. Nayarit	17. San Luis Potosí	23. Yucatán
6. Durango	12. Nuevo León	18. Sinaloa	24. Zacatecas

Fuente: CNDH con base en el monitoreo legislativo, fecha de corte 20 de marzo de 2019.

De esas 24 entidades federativas **nueve** establecen el uso de medios electrónicos dentro de este tipo penal, de la siguiente manera:

⁹² Véase: Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, septiembre 2017, disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Hostigamiento-Acoso-Sexual.pdf>, fecha de consulta 25 de abril de 2019.

⁹³ Ver tesis: **HOSTIGAMIENTO SEXUAL. CONSTITUYE UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES. Tesis: 1a. CLXXXIII/2017 (10a.)** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época: Primera Sala, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Pag. 445, Tesis Aislada.

⁹⁴ Fecha de corte 20 de marzo de 2019

Tabla 7. Artículos de los Códigos Penales de las entidades federativas que establecen el uso de medios electrónicos dentro del acoso sexual

Entidades Federativas	Artículo del Código Penal
Chiapas	De igual manera incurre en acoso sexual, quien sin consentimiento del sujeto pasivo y con propósito de lujuria o erótico sexual, grabe y/o fotografíe a cualquier persona, a través de medios informáticos, audiovisuales, virtuales o por cualquier otro medio ; así mismo, quien sin consentimiento y con fines lascivos, asedie de manera verbal o corporal a cualquier persona, en lugares públicos, instalaciones o vehículos destinados al transporte público de pasajeros, afectando o perturbando su derecho a la integridad y libre tránsito, causándole intimidación, degradación, humillación y/o un ambiente ofensivo.
Coahuila	Artículo 236. Se aplicará de uno a cinco años de prisión y multa: A quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, ya sea de manera directa, a través de medios informáticos, audiovisuales, virtuales o de cualquier otra forma , que le cause un daño o sufrimiento psicológico el cual lesione su dignidad, y coloque a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo, independientemente de que se realice en uno o varios eventos. Si la acción se realiza a través de medios informáticos, se impondrá además, la prohibición de comunicarse a través de dichos medios o redes sociales, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta.
Estado de México	(Reformado, G.G. 14 de mayo de 2014) De igual forma incurre en acoso sexual quien, sin consentimiento del sujeto pasivo y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de una persona, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio.
Jalisco	Artículo 135 bis. Quien obtenga de persona mayor de edad material con contenido erótico sexual y sin su consentimiento lo divulgue original o alterado se le impondrá una pena de dos a cinco años de prisión. Cuando el ultraje señalado en el párrafo anterior se cometa a través de las tecnología de la información y la comunicación , se le impondrá al responsable una pena de cuatro a ocho años de prisión.
Nuevo León	Artículo 271 Bis 5. Tratándose de delitos sexuales, se incrementará la pena en una mitad más, cuando se utilice el internet, o cualquier otro medio de comunicación electrónica, radial o satelital para contactar a la víctima.
Sinaloa	ARTICULO 185 BIS. Segundo párrafo. De igual forma incurre en acoso sexual quien sin consentimiento y en perjuicio de la intimidad del sujeto pasivo, con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de una persona, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio.
Tlaxcala	Artículo 294 Bis segundo párrafo. De igual forma incurre en acoso sexual quien, sin consentimiento del sujeto pasivo y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de una persona, sea en forma directa, informática, audiovisual , virtual o por cualquier otro medio.
Yucatán	ARTÍCULO 308 Bis. III. Capte imágenes o realice cualquier registro audiovisual del cuerpo de otra persona o de alguna parte de su cuerpo, sin su consentimiento y con un carácter erótico-sexual, o
Zacatecas	Artículo 233 bis. Al que a través de internet, teléfono móvil o cualquier tecnología de la información y comunicación, contacte a un menor de edad para obtener contenido sexual o pornográfico del menor y amenace con difundirlo por cualquier medio o concertar un encuentro sexual con el mismo, se le impondrá una pena de cinco meses a tres años de prisión y multa de diez a cincuenta cuotas.

Fuente: CNDH con base en el monitoreo legislativo, fecha de corte 20 de marzo de 2019.

Por lo que hace a **Jalisco; Nuevo León; Oaxaca y San Luis Potosí** están entidades prevén que, si se trata de **servidor público** y utilizase medios o circunstancias que el encargo le proporcione, además de la pena prevista, se le **destituirá de su cargo**; lo cual se considera positivo.

A diferencia del **Estado de México** que sólo refiere:

- Si el sujeto activo del delito es servidor público, además de las penas previstas se le **inhabilitará** para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno a tres años.

Es de destacarse que, en **ocho entidades federativas**, prevén tanto la **destitución como la inhabilitación** del servidor público, de la siguiente manera:

Tabla 8. Artículos de los Códigos Penales de las entidades federativas que prevén destitución e inhabilitación

Entidades Federativas	Artículo del Código Penal
Ciudad de México	Artículo 179. Tercer párrafo Si la persona agresora fuese servidor público y utilizara los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, además de la pena prevista en el párrafo anterior, se le destituirá y se le inhabilitará para ocupar cargo, empleo o comisión en el sector público por un lapso igual al de la pena de prisión impuesta.
Coahuila	La misma sanción prevista en el párrafo anterior, se aplicará en el caso de que el sujeto activo fuere servidor público y utilizare los medios propios del cargo, además de la destitución e inhabilitación para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público por un período de uno a cinco años.
Puebla	Artículo 278 Quinquies. Si la persona que comete estos delitos fuere servidor público y utilizase los medios o circunstancias que su función le proporciona para ejecutar el hostigamiento o el acoso sexual, además se le sancionará con la destitución e inhabilitación de seis meses a dos años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.
Quintana Roo	Artículo 130 Bis. Tercer párrafo. Si el sujeto activo fuese servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social, el delito será perseguible de oficio , y además de las penas señaladas, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará para ocupar cualquier otro en el sector público hasta por dos años, en caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.
Sinaloa	ARTICULO 185 BIS A párrafo segundo. Si el sujeto activo es servidor público y utilizare los medios o circunstancias que el cargo le proporciona, además de la pena señalada, será destituido del cargo y se le inhabilitará para el ejercicio de la función pública hasta por siete años.
Sonora	Artículo 212 BIS I Cuarto párrafo. Cuando el sujeto activo sea un servidor público o miembro de cualquier institución educativa o asistencia social , además de las penas señaladas se le destituirá de su cargo y se inhabilitará para ocupar cualquier puesto en el sector público hasta por diez años.
Tamaulipas	Artículo 276 Quinquies. Si la persona que comete estos delitos fuere servidor público y utilizase los medios o circunstancias que su función le proporciona para ejecutar el hostigamiento o el acoso sexual, además se le sancionará con la destitución e inhabilitación de seis meses a dos años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.
Yucatán	Artículo 316. III. Por quien desempeñe un cargo o empleo público o ejerza su profesión, utilizando los medios o circunstancias que ellos le proporcionen. Además de la sanción de prisión el condenado será destituido del cargo o empleo público o suspendido por el término de cinco años en el ejercicio de dicha profesión.

Fuente: CNDH con base en el monitoreo legislativo, fecha de corte 20 de marzo de 2019.

Por lo que hace al delito de **abuso sexual**, éste se prevé en **28 entidades federativas** y en la Federación, a diferencia de:

- **Aguascalientes, Nayarit y Nuevo León**, prevé el delito de “**atentados al pudor**”.
- **Sonora** prevé el delito de “**abusos deshonestos**”.

En tres entidades federativas (Hidalgo, Oaxaca y San Luis Potosí) prevén el uso de medios electrónicos para la comisión de este delito dentro del tipo penal, de la siguiente manera:

- **Hidalgo:** Artículo 183 Bis. La misma pena a que se refiere el artículo anterior, se impondrá a quien sin el consentimiento de quien pueda otorgarlo, publique, difunda o comparta a través de cualquier medio, conversaciones, imágenes, audios o videos, de carácter sexual, erótico o pornográfico.
- **Oaxaca:** Artículo 24I. Comete el delito de abuso sexual, quien sin consentimiento de una persona ejecute en ella o la haga ejecutar un acto sexual, que no sea la cópula, o la obligue a observar cualquier acto sexual aun a través de medios electrónicos.
- **San Luis Potosí:** Artículo 178 Bis. Comete el delito de abuso sexual equiparado, quien mediante el uso de medios electrónicos o de cualquier tecnología, contacte, obligue, induzca o facilite a una persona menor de dieciocho años, o de una persona que por su condición no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o que no tiene capacidad para resistirlo, a realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual.

B. Hostigamiento Sexual en las entidades federativas y la Federación

El Hostigamiento sexual, se encuentra previsto en casi todas las entidades federativas y en la Federación, salvo en la Ciudad de México quien no prevé este tipo penal en los Códigos Penales.

Se considera de especial preocupación que en cuatro entidades federativas (**Baja California; Puebla; Sonora y Tamaulipas**) y en la **Federación** se establezca que sólo será punible esté delito cuando se **cause un daño o perjuicio a la víctima**.

Respecto de las penas que se prevén en este delito, la mínima la establece el Estado de Hidalgo con tan sólo tres meses y la máxima es de 7 años, regulada en el estado de Coahuila.

A continuación, las entidades federativas con sus penas respectivas en los códigos penales:

Tabla 9. Penas del hostigamiento sexual en las entidades federativas que lo prevén

Penalidad			
MÍNIMA	Entidades federativas	MÁXIMA	Entidades federativas
3 meses	Una entidad: Hidalgo.	7 años	Una entidad: Coahuila.
6 meses	II entidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala.	6 años	Una entidad: Nayarit.
1 año	I3 entidades: Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.	5 años	4 entidades: Durango, Guerrero, Morelos y Veracruz.
2 años	6 entidades: Coahuila, Jalisco, Morelos, Nayarit, Querétaro y Tabasco.	4 años	4 entidades: Jalisco, Querétaro, Tabasco y Zacatecas.
		3 años	8 entidades: Chiapas, Colima, Guanajuato, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.
		2 años	I2 entidades: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas.
		1 año	Una entidad: Baja California.

Fuente: CNDH con base en el monitoreo legislativo, fecha de corte 20 de marzo de 2019.

En el caso de la Federación, no se establece ninguna penalidad.

Por todo lo anterior, es importante revisar el marco legal del acoso sexual y del hostigamiento sexual desde la perspectiva de los derechos humanos y de género y a la luz del actual artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. PROTOCOLO para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual

El 31 de agosto de 2016, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el **PROTOCOLO para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso sexual**⁹⁵, en los considerandos de este protocolo se establece, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“... Que las conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual constituyen faltas de respeto, diligencia y rectitud hacia las personas con las que se tiene relación con motivo del empleo, que atentan contra los valores éticos, los derechos humanos y la integridad física o psicológica de las víctimas, constituyendo una infracción que da lugar a un procedimiento y a una sanción, en términos de las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas;

Que es necesario establecer un protocolo de atención específico y especializado, que permita a los comités de ética y de prevención de conflictos de interés, prevenir y atender las conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual;

⁹⁵ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5450530&fecha=31/08/2016, fecha de consulta 3 de mayo de 2019.

Que las conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual constituyen faltas de respeto, diligencia y rectitud hacia las personas con las que se tiene relación con motivo del empleo, que atentan contra los valores éticos, los derechos humanos y la integridad física o psicológica de las víctimas, constituyendo una infracción que da lugar a un procedimiento y a una sanción, en términos de las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas;

Que, conforme al 7o. y 8o. Informes de 2012 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se advierte que el Estado mexicano asumió el compromiso de armonizar su legislación laboral y garantizar la implementación efectiva del protocolo para la intervención en casos de hostigamiento sexual en la Administración Pública Federal;

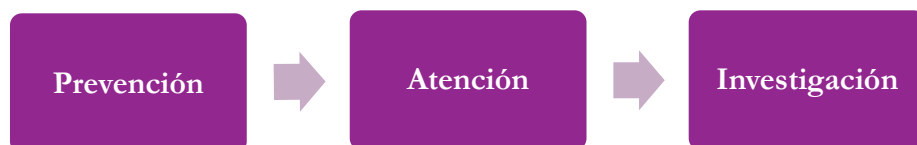
Que se requieren herramientas concretas para llevar a cabo la prevención, la atención y, de ser el caso, la investigación, de conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el marco de la protección a los derechos humanos;

Que el 9 de marzo de 2016, se suscribió el Convenio de Colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de las Mujeres en el cual se contempla el compromiso de definir conjuntamente protocolos en materia de discriminación, acoso sexual y hostigamiento sexual en los centros de trabajo de las instituciones públicas, y

Que en ese contexto es necesario establecer una guía de actuación para las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, para brindar atención a la presunta víctima de conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual, desde una perspectiva de género y con base en los instrumentos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos, que dé como resultado un mecanismo para prevenir, atender y sancionar esas conductas, que garantice el acceso de las personas a una vida libre de violencia en el servicio público...".

Este Protocolo tiene como finalidad la **prevención**, la **atención** y, de ser el caso, la **investigación**, de **conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**. Cuyo propósito es la implementación uniforme, homogénea y efectiva de los procedimientos para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal:

Esquema 2. Finalidades del Protocolo expedido por la SEGOB



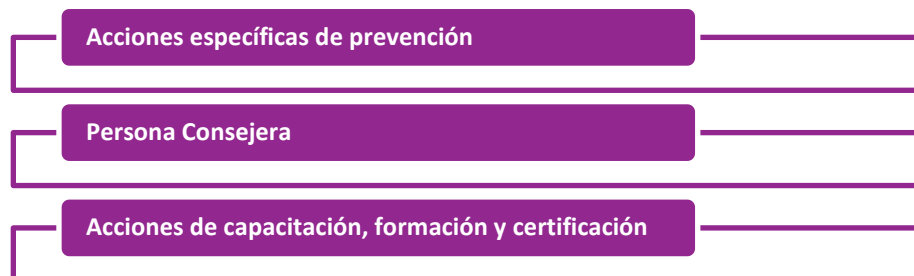
Fuente: CNDH.

Los **objetivos** que establece citado protocolo son los siguientes:

- Establecer **medidas específicas para prevenir conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual** y **promover una cultura institucional** de igualdad de género y un **clima laboral libre de violencia**;
- **Definir mecanismos para orientar** y, en su caso, **acompañar**, ante las autoridades competentes a la presunta víctima de hostigamiento sexual y acoso sexual;
- **Establecer el procedimiento que permita brindar un acompañamiento especializado** a la presunta víctima de hostigamiento sexual y acoso sexual, que propicien acceso a la justicia;
- **Señalar las vías e instancias competentes al interior de las dependencias y entidades** de la APF, que pueden conocer y, en su caso, investigar o sancionar el hostigamiento sexual y acoso sexual, y
- **Contar con registro de los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual** en el servicio público, que permitan su análisis para implementar acciones que las inhiban y erradiquen.

Ahora bien, el presente Protocolo se encuentra estructurado por un capítulo denominado **Prevención de conductas de Hostigamiento Sexual y Acoso sexual** en la Administración pública Federal, compuesto de las siguientes secciones:

Esquema 3. Apartado de Prevención de conductas de HAS del Protocolo expedido por la SEGOB



Fuente: CNDH.

Bajo este orden de ideas, tratándose de las acciones específicas de prevención. La APF para **prevenir y atender** el Hostigamiento sexual y Acoso sexual, realizarán al menos las siguientes acciones:

- **Adoptar**, preferentemente por sus titulares, un **pronunciamiento de “Cero Tolerancia”** a las conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, que deberá comunicarse a las Servidoras y los servidores públicos, a través de los medios o canales de comunicación institucionales que resulten idóneos para dejar constancia de su conocimiento;
- Asegurar que la totalidad del personal reciba al menos una **sesión anual de Sensibilización sobre Hostigamiento sexual y Acoso sexual**;
- **Brindar facilidades para el proceso formativo de sensibilización** de las y los integrantes de los Comités y para la Certificación de las Personas consejeras;
- **Promover una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia**, y documentar la **campaña de difusión** que anualmente se lleve a cabo, entre otros, para prevenir y erradicar el Hostigamiento sexual y Acoso sexual;
- **Contar con el número necesario de las Personas consejeras** para la atención del Primer contacto;
- **Adoptar medidas cautelares** para proteger a la Presunta víctima;
- **Prevenir e identificar conductas que impliquen Hostigamiento sexual y Acoso sexual**, y
- **Proporcionar a la Persona consejera** los medios para llevar a cabo sus actividades con oportunidad en los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
- La **Oficialía Mayor dará seguimiento a la planeación, ejecución y evaluación** de las acciones específicas de prevención y atención de conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, y hará público el reporte de resultados de éstas.

Por lo que hace a la Persona Consejera:

- ✓ La Oficialía Mayor designará, entre las servidoras y los servidores públicos, a las Personas consejeras que se desempeñarán, en las distintas instalaciones de las Dependencias o Entidades, y mantendrá actualizado el directorio de dichas personas para publicarlos en los medios electrónicos públicos de la institución.

- ✓ La Persona consejera orientará y, en su caso, acompañará a la Presunta víctima, ante las diferentes autoridades competentes. Las Oficialías Mayores, proveerán las condiciones mínimas de operación que aseguren el cumplimiento de sus funciones.
- ✓ Las **Personas consejeras** deberán contar con la Certificación otorgada por el INMUJERES y **actuarán bajo las siguientes pautas de conducta:**
 - Generar confianza en las personas que expongan hechos o conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual;
 - Respetar la expresión de sentimientos sin proferir juicios de valor;
 - Actuar con empatía ante la situación que enfrenta la persona;
 - Mostrar tranquilidad y proyectar seguridad;
 - Tener equilibrio entre distancia y cercanía emocional;
 - Transmitir mensajes claros mediante lenguaje accesible, claro y simple;
 - Comunicar a la Presunta víctima con precisión y claridad que no tiene injerencia en la resolución de la problemática planteada, y
 - Expresar con pertinencia el alcance de su función y del acompañamiento que puede otorgar.

Las **funciones de las Personas consejeras** en la aplicación del Protocolo, son las siguientes:

- ✓ Dar atención de Primer contacto y, en caso de urgencia, auxiliar a la Presunta víctima para que reciba atención especializada que corresponda;
- ✓ Proporcionar la información pertinente, completa, clara y precisa a las personas que le consulten sobre conductas relacionadas con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual, en su caso, orientarlas sobre las instancias que son competentes para conocer los hechos;
- ✓ Apoyar y auxiliar a la Presunta víctima en la narrativa de los hechos ante el Comité o ante la persona titular del área de quejas del Órgano interno de control, en la toma de la declaración respectiva;
- ✓ Atender los exhortos o llamados del Comité, para otorgar asesoría u opinión sobre casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual;
- ✓ Excusarse de intervenir en el supuesto de que pudiera actualizarse un Conflicto de interés; o bien, actuar conforme a las instrucciones que reciba de la Oficialía Mayor para actuar en determinado sentido;
- ✓ Hacer del conocimiento por escrito del Órgano Interno de Control, al INMUJERES y a la CONAVIM, cuando el Comité o alguna servidora o servidor público se niegue a realizar acciones derivadas de la aplicación del Protocolo, y a la SFP cuando la negativa sea del propio Órgano Interno de Control;
- ✓ Brindar atención a la Presunta víctima conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y el Protocolo;
- ✓ Turnar en un plazo no mayor a tres días hábiles a la Secretaria o al secretario Ejecutivo del comité y/o al Órgano interno de control, a través del área de quejas, las Denuncias de las que tenga conocimiento en la atención directa del Primer contacto;

- ✓ Analizar si de la narrativa de los hechos de la Presunta víctima se identifican conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual descritas en la Regla de Integridad de Comportamiento Digno para orientar y acompañar adecuadamente a la Presunta víctima;
- ✓ Capturar las Denuncias en el Registro en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir de su recepción en los formatos y herramientas que determine la Secretaría de la Función Pública, y
- ✓ Dar seguimiento ante el Comité respecto al desahogo y atención de las Denuncias previstas en el Protocolo.
- ✓ El INMUJERES llevará un registro de las Personas consejeras en activo, y propiciará la colaboración entre Dependencias y Entidades, con el fin de que la experiencia de éstas, pueda auxiliar a cualquiera de ellas en la atención de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
- ✓ Las Personas consejeras deberán capacitarse de manera progresiva de acuerdo a las capacidades profesionales o competencias que determine el INMUJERES.

Por lo que hace a las **Acciones de Capacitación, Formación y Certificación**, las dependencias y entidades deberán:

- ❖ Incluir en sus programas anuales de Capacitación, cursos de sensibilización y capacitación a las personas que intervengan en el Protocolo.
- ❖ Las acciones de sensibilización, capacitación y formación que implementen las Dependencias y Entidades deberán impartirse conforme a los contenidos que establezca el INMUJERES.
- ❖ El IMUJERES pondrá a disposición de las Dependencias y Entidades, cursos en materia de Hostigamiento sexual y Acoso sexual para la sensibilización, capacitación o formación de sus recursos humanos, de manera progresiva, sin perjuicio de las acciones que al efecto establezca cada Dependencia o Entidad.

En el Capítulo Tercero del Presente Protocolo, denominado “**Primer contacto de atención de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual**”, en la Sección Primera, se establecen las vías e instancias competentes, resaltando que la **Presunta víctima** podrá seguir el procedimiento ante las instancias que sugiere el Protocolo, dejando a salvo su derecho a elegir la vía que estime más adecuada a sus intereses.

El orden en el que las autoridades conocerán del procedimiento será el siguiente:



Fuente: CNDH.

Es importante, resaltar que la presunta víctima podrá elegir ser auxiliada por la Persona consejera, a efecto de recibir la orientación sobre las instancias para denunciar las conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual. La Persona consejera auxiliará en la narrativa de los hechos a la Presunta víctima, la cual deberá constar por escrito y estar firmada.

PERSONA CONSEJERA. Atención especializada. En la atención de Primer contacto, la Persona consejera deberá identificar si la Presunta víctima, requiere de apoyo o intervención de especialistas como personal médico, psicólogo, o cualquier otro que resulte necesario. La Persona consejera con el fin de otorgar la asesoría pertinente, podrá conocer de los dictámenes de los especialistas, siempre que lo autorice por escrito la Presunta víctima.

La Persona consejera garantizará a la Presunta víctima, la confidencialidad en el manejo, uso, resguardo y conservación de cualquier documento o constancia que le proporcione la Presunta víctima, así como de los registros, referencias y notas que realice de su intervención, asesoría y acompañamiento. Las Dependencias o Entidades podrán otorgar la atención especializada a la Presunta víctima a través de instituciones públicas, mediante la celebración de los instrumentos correspondientes.

En el Capítulo IV, Investigación y sanción del Hostigamiento sexual y Acoso sexual, se prevé la sustanciación ante el Comité, bajo las siguientes reglas:

- Los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual que conozca el Comité, se desahogarán conforme a lo dispuesto en los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, con excepción de la conciliación entre las partes y se resolverán en el menor tiempo posible.
- La Persona consejera pondrá en conocimiento del Comité la narrativa de los hechos que haya formulado la Presunta víctima, y dará seguimiento de su atención ante éste.
- La **Presidenta o presidente del Comité**, sin prejuzgar sobre la veracidad de los hechos, y atendiendo a las circunstancias del caso, **podrá dictar entre otras medidas que tiendan a la protección de la Presunta víctima:**
 - La reubicación física,
 - El cambio de unidad administrativa,
 - Cambio de horario de trabajo y
 - Las demás que sean eficaces para procurar su integridad, y determinará la vigencia de las mismas.
- Para implementar las medidas citadas la Presidenta o Presidente del Comité deberá contar con la anuencia de la Presunta víctima.
- El Comité comunicará a la Presunta víctima y a la Persona consejera las observaciones o recomendaciones adoptadas por éste, para que, en su caso, dé el acompañamiento correspondiente.
- El Comité dará vista al Órgano interno de control de las conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la normatividad aplicable en la materia.

Respecto de la **Investigación y Sanción ante el Órgano Interno de Control**, en el Protocolo se determina la siguiente:

- Los Órganos internos de control, acordarán el inicio de la investigación correspondiente a partir de la vista que realice el Comité.
- Acorde con los principios de legalidad, respeto, protección y garantía de la dignidad e integridad personal, las investigaciones relacionadas con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual serán conducidas por las autoridades que corresponda de manera que la Presunta víctima no sufra un mayor agravio.
- En caso de que de la vista que el Comité haga al área de quejas del Órgano interno de control, no se cuente con elementos suficientes para advertir circunstancias de tiempo, modo y lugar, la persona titular de dicha área podrá solicitar la presentación de la Presunta víctima para esos efectos, en relación con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables.
- Los Órganos internos de control llevarán a cabo el procedimiento administrativo que corresponda, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables en torno a la investigación de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

- Los Órganos internos de control fincarán las responsabilidades a que haya lugar e impondrán, en su caso, las sanciones administrativas respectivas.

Finalmente, en el Protocolo se establece que la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés contará con un Registro de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, sus modalidades en el servicio público, de sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos.

El INMUJERES elaborará un informe anual sobre Denuncias de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal. La versión pública de éste, se difundirá en las páginas de la SFP, la CONAVIM y el propio Instituto.

Contar con marcos normativos que visibilizan este tipo de conductas, coadyuvan a que las autoridades implementen acciones para la prevención, atención y sanción; sin embargo, se hace indispensable la revisión de estos marcos normativos, incluido el Protocolo, como se verá en los apartados subsecuentes al poner en práctica dicho protocolo genera dudas que pueden llegar a afectar a las mujeres que son víctimas de estas conductas.

4. Consideraciones Metodológicas

El hostigamiento sexual y acoso sexual (HAS) contra las mujeres es una práctica común que vulnera el derecho de las mujeres a convivir en espacios libres de violencia, al tiempo que obstaculiza su desempeño laboral y, en algunos casos, puede significar incluso la pérdida del empleo. Por ello, con el fin de conocer, analizar y comparar las acciones emprendidas en torno al HAS por parte de la Administración Pública Federal, antes y después de la publicación del *Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual*, la CNDH llevó a cabo el estudio que se presenta.

Específicamente, el propósito fue identificar los rubros donde se registra mayores avances para prevenir, atender y sancionar el HAS, con el fin de identificar buenas prácticas susceptibles de ser adoptadas por instituciones con condiciones semejantes. Así como analizar los puntos críticos de la aplicación del Protocolo en las instituciones de la APF, con el fin de plantear y señalar las principales deficiencias y promover la adopción de acciones específicas urgentes que garanticen el derecho de las mujeres a espacios laborales libres de violencia. Finalmente, se buscó identificar el panorama de la recopilación y registro de casos de HAS por parte de las instituciones.

El estudio se planteó un comparativo entre dos momentos, considerando como un elemento central la publicación del Protocolo en 2016. De esta forma, un primer análisis que la CNDH llevó a cabo fue previo a la publicación del Protocolo en 2015-2016; y un segundo, fue mediante el seguimiento de las acciones atribuidas en el Protocolo, dos años después de su publicación. De tal suerte, que para el 2018 la CNDH tuvo la posibilidad de recopilar y analizar información sobre la aplicación del Protocolo, en tanto que es, a partir de éste que las instituciones de la APF llevaron a cabo acciones sistemáticas sobre HAS al interior de las instituciones.

Para recabar la información, la CNDH empleó el SISOBSERVANCIA⁹⁶, herramienta tecnológica desarrollada por la CNDH para solicitar información a las instituciones obligadas al cumplimiento del PROIGUADAD. A través de esta plataforma, se aplicó un instrumento en línea y entrevistas cara a cara con las instituciones de la APF participantes. Así, la información se sistematizó con el fin de comparar y analizar los datos entre los años de referencia (2016 y 2018) con un análisis de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo).

En lo correspondiente a las fechas de corte para cada etapa de análisis en el estudio, se señala lo siguiente:

- Para la primera fase (recopilación de la información 2015-2016), se terminó el levantamiento de la información en enero de 2016, y se indagó sobre el 2015 principalmente, aunque en lo relacionado con los casos, se preguntó también de los ocurridos en 2014.
- Para la segunda fase (recopilación de la información de 2016, 2017 y 2018), se terminó el levantamiento de la información en noviembre del 2018, y se indagó sobre el 2018, principalmente, y la información sobre los casos ocurridos durante 2016, 2017 y hasta septiembre de 2018.

A continuación, se describirá el procedimiento utilizado y su método correspondiente, así como los instrumentos aplicados (en ambas fechas) y, por último, la población objetivo, es decir, las instituciones de la APF que participaron y son parte de la observancia.

⁹⁶ Puesto en marcha durante el 2015, SISOBSERVANCIA es una herramienta tecnológica propia, que permite recabar y analizar información en línea para conocer cifras y acciones que se realizan en materia de igualdad de género. El SISOBSERVANCIA permite captar información, con base en un instrumento (cuestionario), proveniente de diversas fuentes de datos nacionales (instituciones de la APF).

I. Método y análisis

Las conductas que caracterizan el HAS se basan en relaciones de poder asimétricas y estructurales, que se expresan en violencia ejercida contra las mujeres y ello ocurre también en las instituciones de la Administración Pública Federal.

Para la CNDH, las acciones de seguimiento de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres incluyen no solamente el monitoreo de aquellas medidas a través de las cuales se cumplirá la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública, sino también las acciones que contemplan la prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia estructural que se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno de derechos. Por ello, en 2015-2016, se planteó la necesidad de analizar dicho problema en las instituciones de la APF, como parte de las tareas de Observancia.

Por lo anterior, el *Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual*, se constituye como un instrumento indispensable para prevenir y atender el HAS en las instituciones de la APF, en tanto que: visibiliza el problema del hostigamiento y acoso contra las mujeres, y hace notar conductas que se encuentran presentes en la convivencia cotidiana en el ámbito laboral; prevé acciones de prevención del HAS; propicia y fortalece los mecanismos al interior de las instituciones para una atención y seguimiento oportuno de los casos de HAS; promueve la capacitación, formación y certificación del personal, y pone el acento en la relevancia de la investigación y la sanción del HAS.

Es imprescindible contar con información confiable sobre la magnitud del problema, pero también con el grado de atención a lo previsto en el Protocolo, como sería el fortalecimiento del diseño e implementación de acciones en torno al HAS, y con la generación de estrategias en la APF que favorezcan climas laborales libres de violencia, y que visibilicen el impacto diferenciado que dichas conductas tienen en las mujeres.

En otras palabras, se parte de la hipótesis de que, para finales del 2018, las instituciones de la APF que la CNDH observa, deben de estar en condiciones de señalar acciones tendientes a la difusión sobre qué es el HAS, a la prevención, a la atención y a la sanción, así como cuáles acciones de seguimiento y el número de expedientes abiertos de forma efectiva.

Con la finalidad de analizar y comparar las acciones emprendidas en torno al HAS, se crearon y aplicaron dos cuestionarios que indagaran al respecto en el 2015-2016 y en el 2018. Para su creación se partió de tres ejes en el primer cuestionario (2015-2016) y cinco ejes para el segundo (2018), para fortalecer la verificación de datos, y la comparabilidad, en apego a lo que el Protocolo prevé como obligación de cada actor involucrado:

Tabla 10. Ejes que conforman cada Cuestionario del Estudio de HAS 2015 y 2018			
Ejes para el Cuestionario de 2015		Ejes para el Cuestionario de 2018	
a)	Acciones de prevención;	a)	Acciones de prevención;
b)	Acciones de atención y sanción;	b)	Acciones de atención;
c)	Acciones respecto al registro de expedientes de HAS.	c)	Acciones de investigación;
		d)	Acciones de sanción;
		e)	Acciones respecto al registro de expedientes de HAS.

Fuente: CNDH.

Ahora bien, mientras que en el 2015-2016 únicamente se aplicó un cuestionario, para el 2018, se planteó una estrategia más amplia por dos razones: considerar todas las autoridades competentes que establece el Protocolo respecto a las acciones en torno a los casos de HAS; y, aminorar el posible impacto del cambio de gobierno en la APF en la recopilación de la información durante el 2018. Las fuentes de información que planteó la estrategia se señalan a continuación:

- A. El diseño de un cuestionario estructurado que indagara sobre los ejes en cuestión. Estos se dirigieron a las Oficinas Mayores de cada institución, o su área similar, y se respondieron en la plataforma SISOBSERVANCIA de la CNDH.

- B. El establecimiento de contacto y aplicación del cuestionario (señalado en el punto a) en una entrevista con las Unidades de Igualdad de Género (UIG) de cada institución, o con el área similar, con dos objetivos principales: conocer el involucramiento de las UIG en las tareas de prevención y atención al hostigamiento y acoso sexual, reconociéndolas como un actor relevante en dichas tareas; y, agilizar la recopilación de información, así como brindar acompañamiento a las instituciones.

En tanto que se aplicó el cuestionario estructurado, pero cara a cara, que también se envió a las personas titulares de la Oficialía Mayor de cada institución vía SISOBSERVANCIA, la recopilación comprendió información cualitativa que permitió identificar algunas fortalezas y debilidades, así como oportunidades y amenazas en la ejecución de tareas orientadas a prevenir, atender, investigar y sancionar el HAS.

- C. Se solicitó el registro de casos a la Secretaría de la Función Pública, atendiendo a que la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, dependiente de dicha institución, es la encargada de contar con el Registro de casos de Hostigamiento y Acoso sexual, sus modalidades en el servicio público, de sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos (Véase Protocolo, numeral 35).
- D. Se analizó la información de la plataforma de INMUJERES para el seguimiento al PROIGUALDAD 2013-2018, identificando aquella información relacionada con el HAS.

A continuación, se desglosarán a detalle cada punto de la estrategia para la recolección de datos que se llevó a cabo en 2015 y 2018.

A. Cuestionarios (2015 y 2018)

En México, el poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Función Pública, reconoce que “la consolidación de la democracia exige una administración pública cercana a la ciudadanía, y un gobierno que genere crecientes resultados para la sociedad, respetuoso de la legalidad, eficaz, honesto, innovador y transparente, destino al que todos aspiramos⁹⁷. Y como elemento central para lograr esta concepción de administración pública se identifica contar con un buen clima laboral dentro de todas las instituciones de la APF. En la Administración Pública Federal (APF):

De esta forma, se reconoce que las instituciones públicas deberán trabajar para transformarse en su interior y hacia afuera, lo que implica la exigencia de no sólo sumar esfuerzos, voluntades y recursos, sino de propiciar todos los días la igualdad de oportunidades y de trato. Dentro de los compromisos asumidos para mejorar el clima y cultura organizacional dentro de la APF se incluyó, desde hace años, como eje prioritario la generación de condiciones que hagan posible la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres al interior de las instituciones, en el trato interinstitucional, así como en las políticas que diseñan y llevan a cabo.⁹⁸

Con el Programa de Cultura Institucional, se inició un esfuerzo de transformación de “las instituciones que, de manera formal e informal, han reproducido los roles de género que inciden en la desigualdad y cuyo impacto repercute negativamente en el éxito de las políticas públicas, así como en los bienes y servicios públicos que la población recibe”⁹⁹ La elaboración del programa transversal Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD), resalta las líneas de acción que deben ser incorporadas, de manera obligada, en las instituciones y entidades de la APF.

⁹⁷ Disponible en: <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/>

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ INMUJERES. Programa de Cultura Institucional. 2009. México D.F.

Anudando a lo anterior, aún si no había tenido lugar la publicación del Protocolo, era obligación de la APF estar llevando a cabo acciones en torno al HAS, para fomentar una cultura y clima laboral libre de violencia. Por ello, para la primera etapa del estudio se construyó un cuestionario estructurado teniendo en cuenta los siguientes ejes:

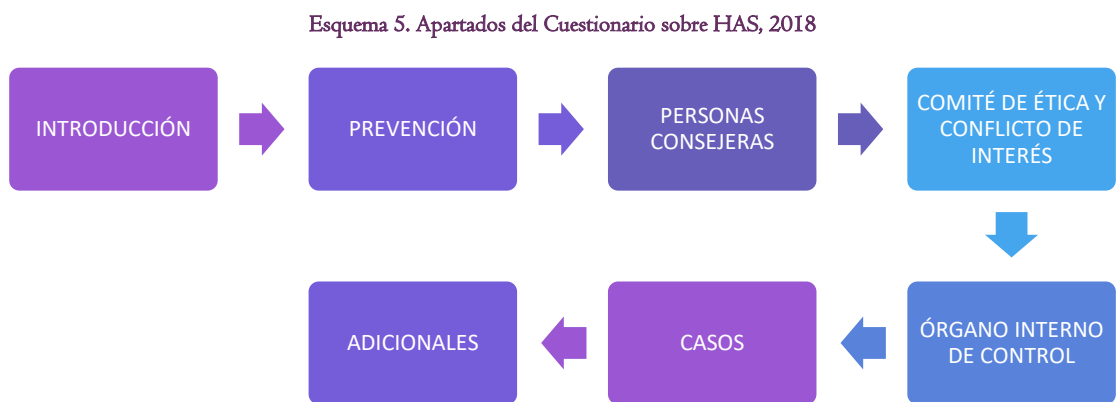
- a) *Acciones de prevención.* Se buscó indagar sobre todas aquellas actividades orientadas a difundir qué es el HAS, cuáles son los mecanismos para su atención, y la sensibilización y capacitación a servidoras y servidores públicos.
- b) *Acciones de atención y sanción.* Se indagó sobre todas aquellas acciones focalizadas en la atención a las víctimas de conductas que implique HAS, así como al proceso de investigación y sanción por parte de las instancias competentes.
- c) *Acciones respecto al registro de expedientes de HAS.* Este eje se basa en indagar sobre el registro de los casos de HAS, y sus particularidades (sobre la víctima, sobre el agresor, y sobre las acciones implementadas).

Dicho cuestionario se integró de 42 preguntas (de tipo abiertas, dicotómicas, fechas y número), de las cuales 14 eran en cuestiones de prevención, atención y sanción, mientras que las demás eran respecto a cada caso que hubiese ocurrido en 2015.

Consecuentemente, para el 2018, se retomó el cuestionario original y se adaptó en los apartados correspondientes para dar respuesta al contenido que establece el Protocolo. Siguiendo los capítulos del Protocolo, los ejes que guiaron el segundo cuestionario fueron los siguientes:

- d) *Acciones de prevención.* En este apartado se indagó sobre las acciones que establece el Protocolo en materia de prevención, así como los actores clave para vigilar su cumplimiento.
- e) *Acciones de atención.* En este se buscó al respecto de las acciones de acompañamiento y prevención de las Personas consejeras, su capacitación, el número y sus funciones.
- f) *Acciones de investigación.* Para la investigación se solicitó la información respecto a los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, sus acciones y su incidencia.
- g) *Acciones de sanción.* Por otro lado, se solicitó información sobre el papel, el número y las funciones de los Órganos Internos de Control
- h) *Acciones respecto al registro de expedientes de HAS.* Este eje tuvo el mismo tinte que para el cuestionario del 2015, a saber, indagar sobre el registro de los casos de HAS, y sus particularidades (sobre la víctima, sobre el agresor, y sobre las acciones implementadas).

Respecto a las particularidades del instrumento, se conformó de 7 apartados y 84 preguntas, como se observa a continuación:



Fuente: CNDH.

Las preguntas del instrumento fueron abiertas, numéricas, dicotómicas, de fechas, por orden de importancia y finalmente respuestas de basado en archivos Excel. Éstas últimas fueron un total de cuatro en los cuales se pedía que se proporcionara el listado de los diferentes actores (Personas consejeras, CEPPI, OIC) en el cumplimiento del Protocolo y sus siguientes

características: sexo, edad, grado académico, cargo, área en la que labora, año en el que comenzaron y terminaron de laborar en dicho cargo; y el cuarto documento Excel solicitaba el listado de los casos de HAS.

Ahora bien, para este segundo cuestionario se envió un oficio a las personas titulares de las **oficialías mayores** de cada institución participante, con la finalidad de que registraran sus respuestas en la plataforma SISOBSERVANCIA. Cuando las instituciones registraban sus respuestas en la plataforma, en automático se comenzaba a alimentar la base de datos diseñada para la sistematización de toda la información que se solicita a través del cuestionario.

Adicional a lo señalado, se debe tener en cuenta lo siguiente sobre la plataforma de SISOBSERVANCIA:

- Se lleva a cabo la administración de usuarios por dependencia (registro de datos institucionales, contraseñas de acceso, periodos de vigencia para el acceso, etcétera).
- Una vez que se cuenta con el instrumento diseñado con base en los objetivos de la investigación, se envía al desarrollador de encuestas (diseño del software a partir del cual se crearon, tanto el programa del cuestionario en línea como una base de datos asociada).
- El SISOBSERVANCIA permite el seguimiento y procesamiento de los datos de la encuesta (seguimiento de la captura que realizan las instituciones encuestadas; seguimiento de la calidad de las respuestas mediante revisión de cuestionarios, y recuperación de bases de datos de la encuesta actual y de aplicaciones en años posteriores).

El análisis de las preguntas fue de tipo cualitativo, identificando categorías de análisis, y cuantitativo. La interpretación y el análisis de la información se efectuó con perspectiva de género y derechos humanos.

B. Entrevistas cara a cara (2018)

La segunda etapa, consistió en la realización de entrevistas cara a cara con las Unidades de Igualdad de Género (UIG), o su análogo. En total participaron 27 instituciones, que se enlistarán más adelante. Para las entrevistas se utilizó un cuestionario estructurado con reactivos sobre prevención, atención, investigación y sanción de casos de hostigamiento y acoso sexual.

Las UIG son áreas creadas para promover acciones y políticas para la igualdad al interior de las instituciones y que contribuyen a la prevención de prácticas constitutivas de violencia que vulneran los derechos de las mujeres. En este sentido, son áreas estratégicas para la prevención, atención y sanción del HAS.

La aplicación del cuestionario a las UIG, permitió precisar información cuantitativa y cualitativa, que junto con la respuesta que dieron las instituciones a través de SISOBSERVANCIA, integran una base de datos total.

Para el análisis de datos, además del estadístico, se realizó un análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, mejor conocido como FODA. Este tipo de análisis fue de utilidad para identificar las principales acciones que se lleva a la Administración Pública Federal en materia de HAS. Se consideraron como fortalezas y debilidades aquellas acciones que dependen directamente de lo que hace o no una institución, en este caso, relacionadas con la ejecución del Protocolo. Por otra parte, las oportunidades y amenazas se relacionan con elementos emergentes o del contexto y que guardan relación real o potencial con la consecución de los fines y donde las acciones, pueden o no estar directamente relacionadas con la ejecución del Protocolo.

Así, se adaptan las consideraciones sobre el análisis FODA para llevar a cabo la revisión de lo que realizan en las instituciones de la APF para hacer frente al HAS, de tal modo que, para los fines de este documento, se comprenderá cada elemento de la siguiente manera:

- Fortalezas. Acciones que se deben llevar a cabo, y efectivamente se reporta su ejecución, en el marco del cumplimiento del Protocolo, al interior de las instituciones.

- Oportunidades. Acciones que se llevan a cabo, aun cuando no están expresamente señaladas en el Protocolo, pero que contribuyen a hacer frente al HAS al interior de las instituciones.
- Debilidades. Acciones que se deberían llevar a cabo, con base en el Protocolo, pero que su ejecución es incipiente o parcial, y en algunos casos nula, al interior de las instituciones.
- Amenazas. Acciones y omisiones que afectan no sólo el cumplimiento del Protocolo, sino la garantía de espacios libres de violencia por razones de género para las mujeres, al interior de las instituciones.

Para sistematizar la información de la entrevista, con base en la observación, se diseñó una cédula de observación, de tal modo que las entrevistadoras de la CNDH pudieran recuperar elementos sobre la experiencia concreta al acudir a cada una de las instituciones.

C. Información de la Secretaría de la Función Pública

De conformidad con la fracción VIII del artículo 3 del *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública* y el numeral 35 del *Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual de la Administración Pública Federal*, la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés¹⁰⁰ dependiente de la Secretaría de la Función Pública, establece que:

“...contará con un Registro de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, sus modalidades en el servicio público, de sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos”.

Para profundizar en el análisis de casos, se solicitó a la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención del Conflicto de Interés, el registro de casos de HAS, principalmente la siguiente información:

- Conductas denunciadas
- Fecha en que se recibió el caso
- Fecha se determinó si procedía la investigación
- Área, instancia o unidad a la que se acercó la presunta víctima
 - Sexo
 - Edad
 - Grado académico
 - Cargo
 - Situación conyugal todos estos datos de la víctima
- Relación laboral: “el agresor/a era mi...”
- Ubicación laboral de la víctima (en oficinas centrales/otras)
- Ubicación laboral del agresor (en oficinas centrales/otras)
- Resolución bajo conciliación entre partes
- Se adoptaron medidas cautelares
- Se reubicó físicamente a la presunta víctima
- Se cambió de unidad administrativa a la presunta víctima
- Se cambió el horario de trabajo de la presunta víctima
- Se reubicó físicamente al presunto agresor
- Se cambió de unidad administrativa al presunto agresor
- Se cambió el horario de trabajo del presunto agresor
- Especificar, y señalar en caso de que aún no se emitan, las sanciones administrativas

¹⁰⁰ Antes Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

- ¿Este caso se llevó ante instancias penales?
- ¿Se brindó acompañamiento por parte de la dependencia?
- ¿Cuál es el estatus actual del caso?
- ¿Se recurrió a la CNDH?
- En caso de que sí, ¿se le brindó acompañamiento por parte de la dependencia?
- ¿La presunta víctima trabaja aún en la dependencia?
- En caso de que no, ¿desde qué fecha?
- ¿El presunto agresor todavía labora en la dependencia?
- En caso de que no, ¿desde qué fecha?

Atendiendo a ello, la SFP ofreció la base de datos solicitada con la información que fue recopilada para los años: 2016-2018.

D. Información del Instituto Nacional de las Mujeres

Mediante el convenio general de colaboración entre la CNDH y el INMUJERES, se tuvo acceso y consultó la información de la Plataforma de INMUJERES para el seguimiento al PROIGUALDAD 2013-2018, identificando aquellos datos relacionados con las acciones por parte de la APF en torno al HAS. De la revisión de la base de datos de las acciones generales programas para 2018, se advierte lo siguiente:

Las acciones programadas por las instituciones de la APF relacionados con el HAS se reportan en mayor medida en las líneas de acción del PROIGUALDAD que tienen que ver con **1.2.5 Desarrollar protocolos y códigos de conducta para que los prestadores de servicios atiendan a las mujeres sin discriminación o misoginia**, y con **6.7.I Garantizar la aplicación integral de Programa de Cultura Institucional**, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla II. Líneas de acción generales en las que reportan la realización de acciones sobre HAS en 2018

Líneas de acción generales en las que reportan que realizarán acciones sobre HAS en 2018		Frecuencia	Porcentaje
1	1.2.5 Desarrollar protocolos y códigos de conducta para que los prestadores de servicios atiendan a las mujeres sin discriminación o misoginia.	40	47.6
2	1.3.9 Promover la transversalidad de la igualdad de género en estatutos, normas, procedimientos y plataformas políticas de los partidos.	4	4.8
3	1.4.6 Incrementar la participación de las mujeres en la definición, ejecución y evaluación de programas y proyectos de los que son beneficiarias.	1	1.2
4	1.5.5 Difundir en la APF códigos de conducta en contra de la discriminación hacia las mujeres y en favor del lenguaje incluyente.	8	9.5
5	6.3.1 Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD.	4	4.8
6	6.7.I Garantizar la aplicación integral de Programa de Cultura Institucional.	26	31.0
7	6.7.3 Promover el uso de lenguaje incluyente en los informes y documentos oficiales.	1	1.2
Total		84	100.0

Fuente: CNDH.

De esta forma, se analizó la información reportada por las instituciones de la APF que son observadas por la CNDH, en materia de HAS dentro del PROIGUALDAD.

2. Instituciones de la Administración Pública Federal participantes

En este apartado se hará mención sobre las instituciones de la Administración Pública Federal que son entes obligados a dar cumplimiento al PROIGUALDAD y que participaron en la encuesta del 2015 y la del 2018 para indagar en las acciones para prevenir, atender, investigar y sancionar el hostigamiento sexual y el acoso sexual, en apego a lo que el Protocolo prevé como obligación de cada actor involucrado.

Para la primera fase (2015-2016), se dio seguimiento a las acciones en materia de hostigamiento y acoso sexual llevadas en diversas instituciones de la APF, a través de la plataforma SISOBSERVANCIA, poniendo especial atención a las dependencias centralizadas. Adicionalmente, se solicitó información a otras instituciones que dependían directamente del Poder Ejecutivo, así como organismos desconcentrados, que por las funciones que tenían encomendada se consideró relevante evaluar las acciones y actividades que estaban implementado sobre la materia que ocupa en el presente. **Así, en total fueron 22 dependencias de la APF, de las cuales 21 contestaron.** La dependencia que no dio respuesta al cuestionario, fue la SEDENA. A continuación, se señalan las 22 dependencias con sus respectivas naturalezas jurídicas:

Tabla 12. Dependencias encuestadas en 2015

Dependencias y su Naturaleza Jurídica			
SEGOB	Centralizado	SEGURIDAD	Descentralizado
S.R.E.	Centralizado	PGR	Descentralizado
SEMAR	Centralizado	INMUJERES	Descentralizado
SHCP	Centralizado	INAPAM	Descentralizado
SEDESOL	Centralizado	CDI	Descentralizado
SEMARNAT	Centralizado		
SENER	Centralizado		
SE	Centralizado		
SAGARPA	Centralizado		
SCT	Centralizado		
SFP	Centralizado		
SEP	Centralizado		
SALUD	Centralizado		
STPS	Centralizado		
SEDATU	Centralizado		
SECTUR	Centralizado		
SEDENA	Centralizado		

Fuente: CNDH.

Para la segunda etapa, durante 2018, se solicitó información a las 46 instituciones que estaban obligadas a dar cumplimiento a las acciones que se reportan en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, -PROIGUALDAD-, lo anterior de acuerdo con el *Manual para reportar en la Plataforma de Seguimiento al Proigualdad*.¹⁰¹ La única dependencia a la cual no se solicitó información en 2018, de las conformadas en 2015, fue SEGURIDAD ya que de acuerdo a lo establecido por INMUJERES ya no forma parte de las instituciones obligadas a dar cumplimiento al PROIGUALDAD. Ahora bien, las **46 dependencias** con sus respectivas naturalezas jurídicas se señalan a continuación (las nuevas instituciones se marcan en verde):

Tabla 13. Dependencias encuestadas en 2018

Dependencias y su Naturaleza Jurídica					
SEGOB	Centralizado	PGR	Descentralizado	INAFED	Desconcentrado
S.R.E.	Centralizado	CDI	Descentralizado	INM	Desconcentrado
SEMAR	Centralizado	INMUJERES	Descentralizado	CONAVIM	Desconcentrado
SHCP	Centralizado	INAPAM	Descentralizado	CONSAR	Desconcentrado
SEDESOL	Centralizado	INEA	Descentralizado	CONAGUA	Desconcentrado
SEMARNAT	Centralizado	INEGI	Descentralizado	CONANP	Desconcentrado
SENER	Centralizado	IMSS	Descentralizado	CNEGSR	Desconcentrado
SE	Centralizado	DIF	Descentralizado	FONART	Desconcentrado
SAGARPA	Centralizado	ISSSTE	Descentralizado	CONAPO	Desconcentrado

¹⁰¹ INMUJERES. Manual para reportar en la Plataforma de Seguimiento al Proigualdad, 2017.

Dependencias y su Naturaleza Jurídica					
SCT	Centralizado	IMJUVE	Descentralizado		
SFP	Centralizado	INFONAVIT	Descentralizado		
SEP	Centralizado	CONAPRED	Descentralizado		
SALUD	Centralizado	CONADIS	Descentralizado		
STPS	Centralizado	CONEVAL	Descentralizado		
SEDATU	Centralizado	CONACYT	Descentralizado		
SECTUR	Centralizado	CONAFOR	Descentralizado		
SEDENA	Centralizado	CONAVI	Descentralizado		
CULTURA	Centralizado	CONADE	Descentralizado		
		CFE	Descentralizado		

Fuente: CNDH.

Como se señaló anteriormente, primero se llevaron a cabo entrevistas (27 en total), y después se solicitó información a través de la plataforma SISOBSERVANCIA. A continuación, se presenta el desglose de instituciones que brindaron información:

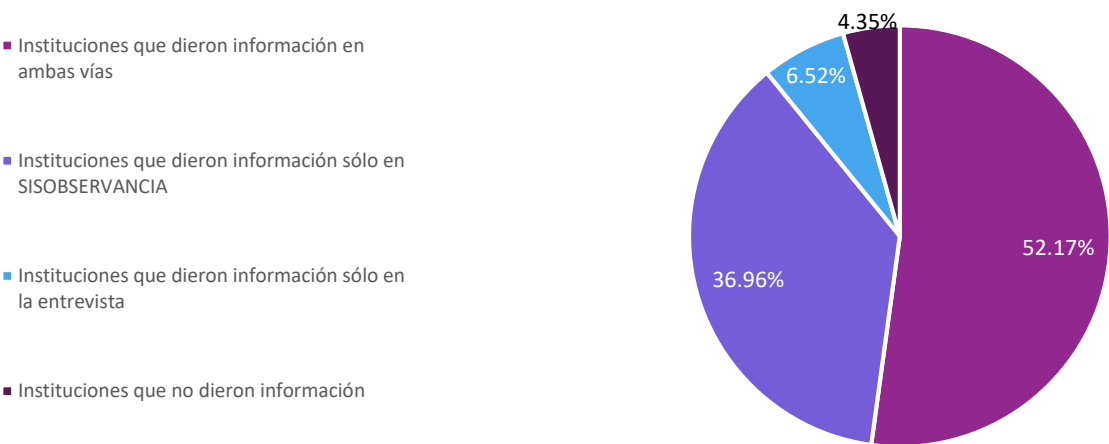
Tabla 14. Instituciones que ofrecieron información según la vía en 2018

Estatus	Instituciones			
Instituciones que dieron información en ambas vías	CONANP	CONEVAL	SCT	S.R.E.
	CONADE	IMJUVE	SE	SFP
	CONADIS	IMSS	SEGOB	SHCP
	CONAGUA	INAPAM	SEMAR	
	CONAPO	INEA	SEMARNAT	
	CONAPRED	PGR	SENER	
	CONAVI	SAGARPA	SEP	
Instituciones que dieron información sólo en SISOBSERVANCIA	CDI	CONSAR	INMUJERES	SEDESOL
	CFE	CULTURA	SALUD	STPS
	CONACYT	DIF	SECTUR	
	CONAFOR	INFONAVIT	SEDATU	
	CONAVIM	INM	SEDENA	
Instituciones que dieron información sólo en la entrevista	INAFED	ISSSTE	CNEGSR	
Instituciones que no dieron información	FONART	INEGI		

Fuente: CNDH.

Fueron un total de 24 instituciones que dieron información en ambas vías, 17 para aquellas que dieron sólo en SISOBSERVANCIA, 3 sólo en entrevistas y 2 que no dieron nada de información. Se puede advertir que más de la mitad de las instituciones participantes ofrecieron información por ambas vías, mientras que sólo el 4.35% no dio información en ninguna vía:

Gráfica 5. Instituciones que ofrecieron información según la vía en 2018



Fuente: CNDH.

En otras palabras, para la primera etapa del estudio se obtuvo información de 21 instituciones, mientras que para la segunda etapa se obtuvo de 44. Aun cuando no fue posible comparar el 100% de instituciones a las que en 2015-2016 se aplicó el cuestionario, si es posible apreciar una variación en las acciones llevadas a cabo entre ambas fechas en materia de HAS.

5. El registro y los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en las instituciones de la Administración Pública Federal (2015 a 2018)

La violencia contra las mujeres debe ser identificada para ser erradicada, por ello, es fundamental señalar los espacios donde la violencia está más normalizada dentro de la vida cotidiana y uno de ellos es el ámbito laboral. El objetivo de este apartado consiste en describir el panorama actual en cuanto al hostigamiento y acoso sexual en el ámbito laboral en la Administración Pública Federal, con el fin de advertir áreas que requieren fortalecerse el seguimiento y registro de casos.

Se organiza en tres rubros: el primero busca trazar el panorama general en cuanto al registro de casos de HAS en la APF; en el segundo apartado se expone la situación de HAS según información solicitada a la Secretaría de la Función Pública y, finalmente, en el tercer punto se describe y analiza la información obtenida por la CNDH de las instituciones encuestadas a las que se les preguntó sobre el registro y las características de los casos de HAS.

En el siguiente diagrama se puede apreciar el procedimiento general para llevar a cabo una denuncia de hostigamiento y acoso sexual en las instituciones de la Administración Pública Federal. En este se puede apreciar que, de acuerdo al Protocolo, existen tres posibles vías para interponer una queja:

- a. Con la Persona consejera;
- b. Con el CEPCI; o
- c. Con el OIC.

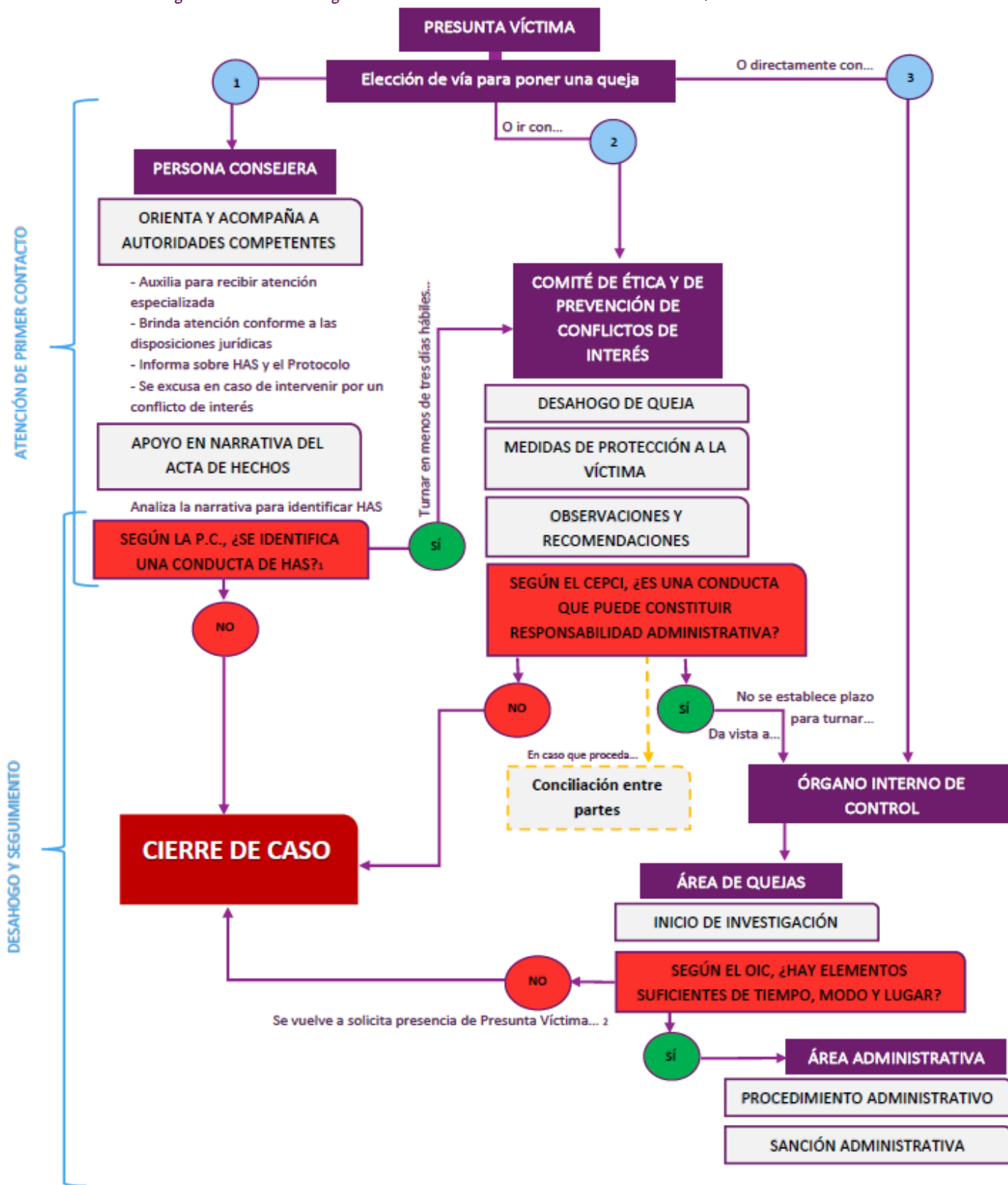
Si la presunta víctima decide acercarse para interponer la queja con la Persona consejera, esta última deberá orientarla y acompañarla, así como apoyar en la narrativa del acta de hechos, la cual deberá ser turnada en menos de tres días hábiles a la siguiente autoridad: el CEPCI. El Protocolo no ofrece una vía clara en el caso de que la Persona consejera no identifique una conducta de HAS en el relato de la presunta víctima, y a través de los resultados se ha advertido que los casos se dan por terminados.

Si la presunta víctima decide acercarse para interponer la queja con el CEPCI, esta última deberá desahogar la queja, aplicar las medidas de protección a la víctima, y emitir observaciones y recomendaciones en su caso a la siguiente autoridad: OIC (no se establece un plazo para turnar el caso). Asimismo, el Protocolo ofrece la vía de conciliación entre partes. El Protocolo no ofrece una vía clara en el caso de que el CEPCI no identifique que sea una conducta que constituya responsabilidad administrativa, y a través de los resultados se ha advertido que los casos se dan por terminados.

Finalmente, si la presunta víctima decide acercarse para interponer la queja con el OIC, esta última deberá dar inicio a una investigación para reunir los elementos de tiempo, modo y lugar, de forma que se pueda iniciar un procedimiento administrativo y, en su caso, la aplicación de una sanción administrativa. El Protocolo no ofrece una vía clara en el caso de que el OIC no identifique si hay elementos suficientes de tiempo, modo y lugar; únicamente el volver a llamar a la presunta víctima para rectificar su acta de hechos. En caso contrario, y a través de los resultados se ha advertido que los casos se dan por terminados por falta de elementos.

A continuación, el diagrama del procedimiento general de denuncia de HAS en las instituciones de la APF, con base en el Protocolo:

Diagrama I. Procedimiento general de denuncia de HAS en las instituciones de la APF, con base en el Protocolo



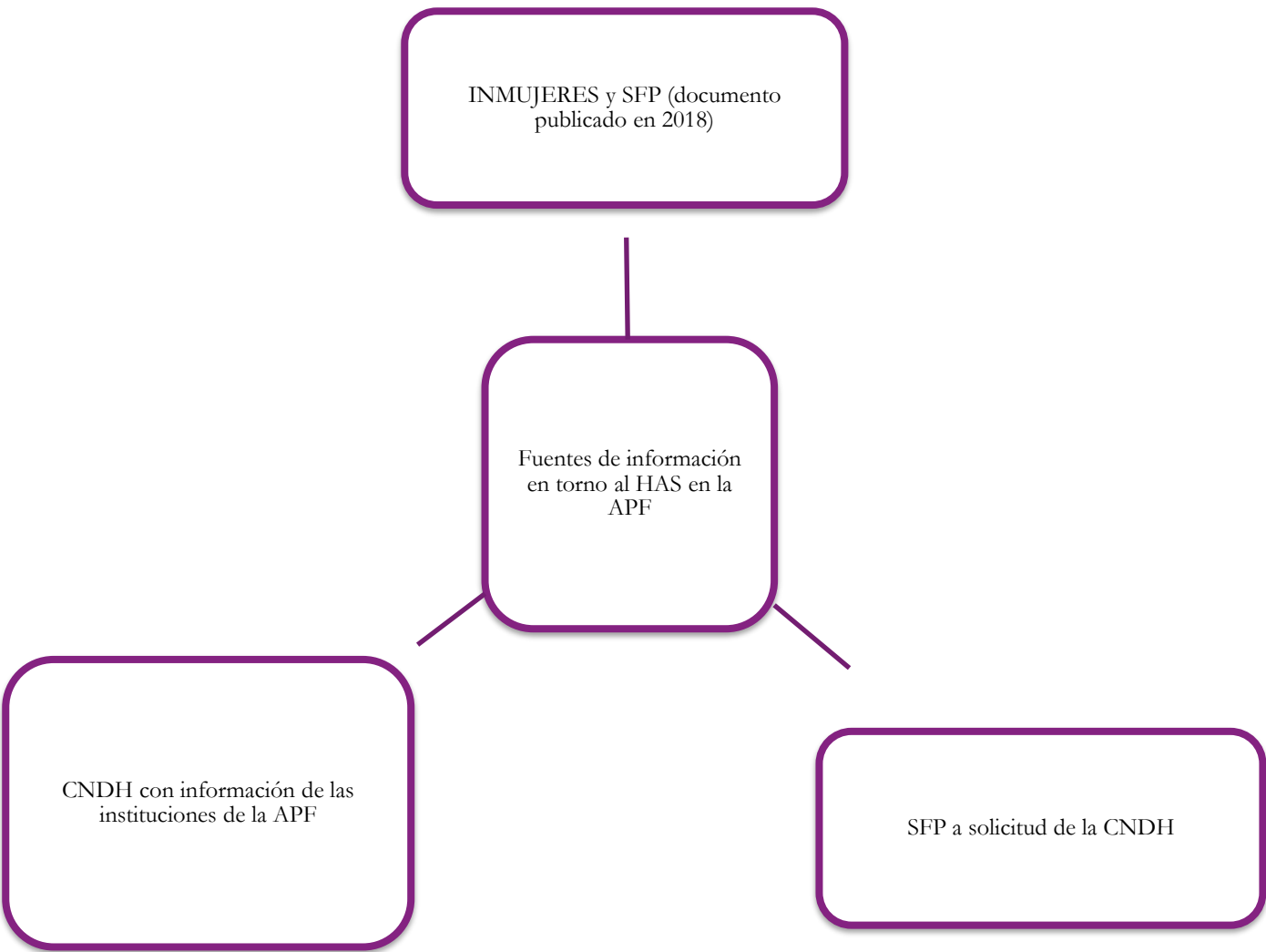
I. Fuentes de información sobre el número de casos de HAS

La relevancia de las cifras sobre los casos de HAS gira en torno a reconocer, en primer lugar, que cada número encierra una historia de violación a los derechos humanos de las mujeres dentro del ámbito laboral, y por otra parte, que las cifras confiables constituyen una fuente de información valiosa para la toma de decisiones, el conocimiento de la magnitud del problema, y para el diseño, implementación y evaluación de nuevos protocolos y mecanismos para su prevención, atención, investigación y sanción.

Para tener un panorama general del registro de casos de HAS, este estudio cuenta con la información que brinda el INMUJERES en las sesiones del Sistema Nacional de Igualdad; la información solicitada por la CNDH a la SFP y la información que la CNDH solicitó directamente a las 46 instituciones obligadas al cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

De este modo, se cuenta con tres fuentes de información:

Esquema 6. Fuentes de información sobre el HAS en la APF



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

A continuación, se describen las características de la información de cada institución:

Tabla 15. Fuentes de información sobre HAS en la APF

Institución	Atribución	Cobertura y desagregación de la información	Fortalezas	Limitaciones
INMUJERES y SFP (Informe estadístico de registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la administración pública federal, 2018) ¹⁰² Área que proporciona información: Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI) de la Secretaría de la Función Pública (SFP)	Protocolo -Numeral 36 del Protocolo, el cual señala que el “Instituto elaborará un informe anual sobre Denuncias de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal”. -De acuerdo al numeral 35 del Protocolo, el cual señala que ésta contará con un registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la APF, sus modalidades, sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos.	Temporal: 2018. Institucional: En el documento se señala que se reportaron avance 248 dependencias y entidades de la APF; sin embargo, cuando se hace referencia a los casos, se señala que los casos corresponden a 63 instituciones de la APF. Desagregación de la información: a nivel federal.	Se aplicó un cuestionario electrónico, a través del cual reportaron avance 248 dependencias y entidades de la APF, con corte al 22 de junio de 2018.	La información se ofrece a nivel Federal y no se puede conocer la desagregación por institución.
SFP (a solicitud de la CNDH) Área que proporciona información: Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Dependencia o Entidad	Reglamento interior de la SFP -De conformidad con lo que establece la fracción VIII del artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Protocolo -Numeral 35 del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual de la Administración Pública Federal la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés dependiente de la Secretaría de la Función Pública, contará con un Registro de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, sus modalidades en el servicio público, de sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos.	Temporal: 2016-septiembre de 2018. Institucional: 25 de 46 instituciones de la APF sobre las que se solicitó. Desagregación de la información: por institución.	Se cuenta con información por institución. En el periodo que comprende de 2015 a septiembre de 2018, sólo 22 de las 46 instituciones observadas por la CNDH registraron casos de hostigamiento y acoso sexual. En total de dichas instituciones, se registraron 178 casos de hostigamiento y acoso sexual.	Se identifica en 2016, que de los 30 rubros solicitados sólo se proporcionó información de cinco (equivalente al 16.6%); para 2017 se proporcionó información de ocho rubros (que representan 26.66%), y en 2018 se dio información de nueve (30% del total de los rubros).
CNDH con información proporcionada directamente por las instituciones de la APF Área que proporciona información: La información se solicitó a la persona titular de cada institución. Al interior de ésta diversas áreas dieron respuesta a la solicitud.	De conformidad con la Ley en comento, la observancia consiste en: Artículo 48. La Observancia en materia de igualdad entre Mujeres y Hombres consistirá en: I. Recibir información sobre medidas y actividades que ponga en marcha la administración pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres; II. Evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y	Temporal: 2016-septiembre de 2018. Institucional: 46 instituciones de la APF obligadas a dar cumplimiento al PROIGUALDAD. Desagregación de la información: por institución (se les solicitó información sobre casos a 46 instituciones,	La desagregación de la información que se solicita, atendiendo a cuatro ejes sobre los casos: Características de las víctimas. Características de los victimarios. Características de los casos. Sanciones impuestas.	Sólo se solicita información de 46 instituciones. Las instituciones no se sienten obligadas a responder el requerimiento de información. Se solicita información que la mayoría de las instituciones no registran.

¹⁰² Con la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

Institución	Atribución	Cobertura y desagregación de la información	Fortalezas	Limitaciones
	medidas que afecten a los hombres y a las mujeres en materia de igualdad; III. Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre la situación de las mujeres y hombres en materia de igualdad; IV. Difundir información sobre los diversos aspectos relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres, y V. Las demás que sean necesarias para cumplir los objetivos de esta Ley.	pero proporcionaron dicha información 25).	Información sobre vías adicionales a las que las víctimas han recurrido. La información se puede comparar por institución y por año, de 2016 a septiembre de 2018.	El registro no fue proporcionado por la misma área de las instituciones.

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Como parte de las limitaciones en común de las fuentes de información referidas se encuentran:

- La ausencia de una periodicidad fija para el reporte de información.
- La falta de criterios comunes para el registro de información por parte de todos los actores involucrados (personas consejeras, CEPCI y OIC).
- La falta de continuidad en los registros de los actores involucrados, donde pueda ser un registro único por cada caso de HAS.

Reconociendo dichas limitaciones, a continuación, se expone el número de casos de HAS y sus características que la SFP proporcionó a la CNDH, asimismo, se analiza la información que las instituciones de la APF proporcionaron a la CNDH.

Respecto a la información de INMUJERES y la SFP, se advierte que:

En 2018 los CEPCIs, registraron un total de 211 denuncias por presuntos casos de hostigamiento sexual o acoso sexual en 63 instituciones de la APF. Los CEPCIs, registraron 181 denuncias por presuntos casos de hostigamiento sexual o acoso sexual en 48 instituciones de la APF, cuyo principio, valor o regla presuntamente vulnerada fue la “Regla de Integridad de Comportamiento Digno”. Asimismo, se presentaron 7 denuncias en 6 instituciones que fueron clasificadas por el CEPCI como casos de “Acoso y hostigamiento sexual”, y 23 denuncias en 17 instituciones que fueron catalogadas por el CEPCI como asuntos diversos al acoso sexual u hostigamiento sexual, pero que, tras la revisión de la UEIPPCI se desprendió que podían involucrar presuntas conductas de acoso sexual y hostigamiento sexual.

En el año 2017 se registraron 145 denuncias por presuntos casos de hostigamiento sexual o acoso sexual, en comparación con 211 casos presentados en 2018, lo que significa un incremento del 45.5%.

De las 211 denuncias registradas por los CEPCI como presuntos casos de hostigamiento sexual o acoso sexual, el 65.4% fueron calificadas como probable incumplimiento, en el 10.4% de los casos se determinó que no era competencia del CEPCI y en el 24.2% no se especificó el sentido de la calificación.¹⁰³.

La información más destacada sobre el HAS en la APF es recuperada en el apartado contextual del presente documento, en tanto que proporciona un panorama general sobre el HAS en las instituciones gubernamentales, y representa un claro esfuerzo por evidenciar la violencia que viven principalmente las mujeres de tipo sexual en los espacios de trabajo. Por ello, en este apartado únicamente se analiza la información solicitada a la SFP y la solicitada a cada una de las instituciones de la APF por parte de la CNDH.

¹⁰³ Con la información presentada y entregada durante la sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 14 de mayo del 2019.

2. Registro por parte de la Secretaría de la Función Pública

En México, hasta hace pocos años no se contaba con información oficial acerca de la incidencia del HAS en la APF. Actualmente, la recopilación de todos los datos sobre los casos de mujeres víctimas de hostigamiento y acoso sexual es una atribución de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

En atención al oficio CVG/414/2018 de la CNDH, la SFP remitió la información sobre los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual que fueron reportados a dicha institución. Lo anterior, conforme a lo que señala el Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual, y de conformidad con lo que establece la fracción VIII del artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y el numeral 35 del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual de la Administración Pública Federal la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés dependiente de la Secretaría a su cargo: “*contará con un Registro de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, sus modalidades en el servicio público, de sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos.*”

De manera específica, se solicitó la siguiente información que se dividió en siete ejes (30 rubros):

Información General:

- Conductas denunciadas
- Fecha en que se recibió el caso
- Fecha en la que se determinó si procedía la investigación
- Área, instancia o unidad a la que se acercó la presunta víctima

Sobre la presunta víctima y agresor:

- Sexo
- Edad
- Grado académico
- Cargo
- Situación conyugal
- Relación laboral: “el agresor/a era mi...”
- Ubicación laboral de la víctima (en oficinas centrales/otras)
- Ubicación laboral del agresor (en oficinas centrales/otras)

Sobre las medidas inmediatas aplicadas:

- Resolución bajo conciliación entre partes
- Se adoptaron medidas cautelares
- Se reubicó físicamente a la presunta víctima
- Se cambió de unidad administrativa a la presunta víctima
- Se cambió el horario de trabajo de la presunta víctima
- Se reubicó físicamente al presunto agresor
- Se cambió de unidad administrativa al presunto agresor
- Se cambió el horario de trabajo del presunto agresor

Sanciones administrativas determinadas:

- Especificar, y señalar en caso de que aún no se emitan, las sanciones administrativas

Vía penal:

- ¿Este caso se llevó ante instancias penales?
- ¿Se brindó acompañamiento por parte de la dependencia?
- ¿Cuál es el estatus actual del caso?

Preguntas adicionales:

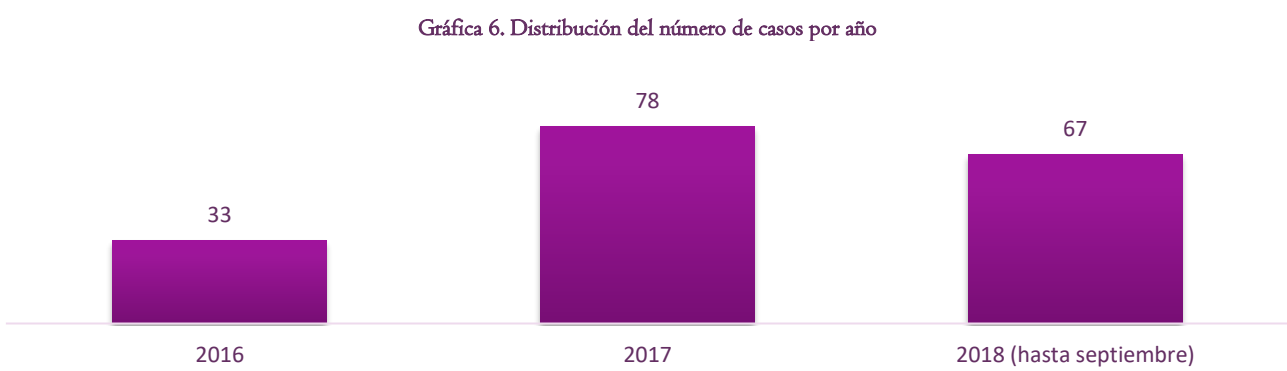
- ¿Se recurrió a la CNDH?
- En caso de que sí, ¿se le brindó acompañamiento por parte de la dependencia?
- ¿La presunta víctima trabaja aún en la dependencia?
- En caso de que no, ¿desde qué fecha?
- ¿El presunto agresor todavía labora en la dependencia?
- En caso de que no, ¿desde qué fecha?

Es importante señalar que todas las instituciones de la APF están obligadas a remitir la información sobre los casos de HAS a la SFP. De la base de datos proporcionada por la SFP se contó con información de un total de 79 instituciones de la APF. Sin embargo, solamente 23 de las 46 instituciones que son observadas por la CNDH reportaron información sobre el registro de casos de hostigamiento y acoso sexual. Por ello, solamente se pudo analizar la información de estas 23 últimas.

La información que la SFP proporcionó se clasificó por años: 2016, 2017 y hasta septiembre de 2018. Se identifica en 2016, que de los 30 rubros solicitados sólo se proporcionó información de cinco (equivalente al 16.6%); para 2017 se proporcionó información de ocho rubros (que representan 26.66%), y en 2018 se dio información de nueve (30% del total de los rubros). Es decir, la cantidad de información reportada y remitida aumentó en un periodo de tres años.

Si bien no existen rubros mínimos de información, se considera que recabar más información sobre la víctima, el victimario y los casos en general, pueden contribuir a generar diagnósticos y tomar decisiones de manera más consistente.

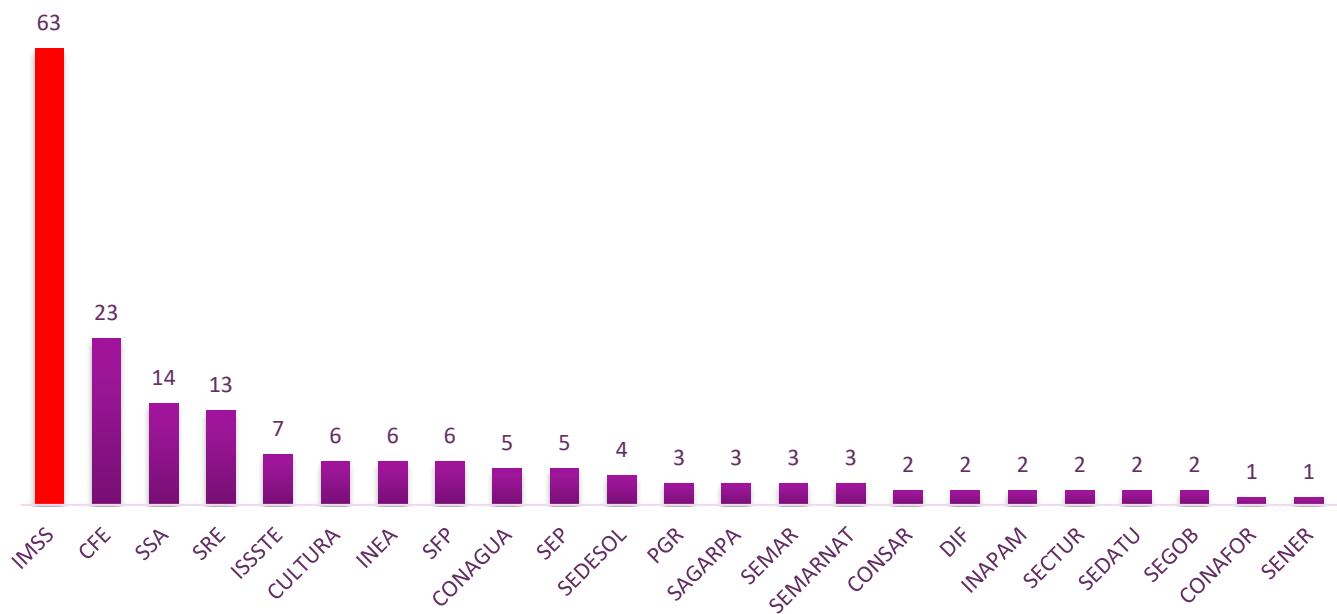
Es importante mencionar que no todas las instituciones respondieron a todos los rubros, y en todos los casos que la SFP informa, el contacto que las víctimas establecieron para llevar a cabo la queja fue directamente con el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Dependencia. Con base en la información remitida se advierte que los casos han ido en ascenso, en 2016 hubo 33 casos, mientras que en 2017 hubo 78 y para septiembre de 2018 hubo 67, como se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Cuando se analiza la información por institución, se observa que el IMSS registró el mayor número de casos en el periodo de 2016 a septiembre de 2018, seguido de la Comisión Federal de Electricidad y de la Secretaría de Salud, como se observa a continuación:

Gráfica 7. Distribución de número de casos por institución (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

A continuación, se muestra la síntesis de la información por institución y por año:

Tabla I6. Distribución de número de casos por institución y por año

Siglas	2016	2017	2018	Total
CFE	23			23
CONAGUA	4	1		5
CONSAR	1	1		2
CONAFOR		1		1
CULTURA		5	1	6
ISSSTE		7		7
IMSS		23	40	63
INAPAM		2		2
INEA	1	2	3	6
PGR		3		3
SAGARPA		2	1	3
SEDATU		2		2
SEDESOL		2	2	4
SEP		4	1	5
SENER		1		1
SEGOB		1	1	2
SFP		1	5	6
SEMAR			3	3
SEMARNAT		2	1	3
SER	2	4	7	13
SALUD	2	12		14
SECTUR		1	1	2
DIF		1	1	2
Total	33	78	67	178

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

De las instituciones que proporcionaron información a la CNDH, 23 no reportaron ningún caso de 2016 a septiembre de 2018, dichas instituciones son las siguientes:

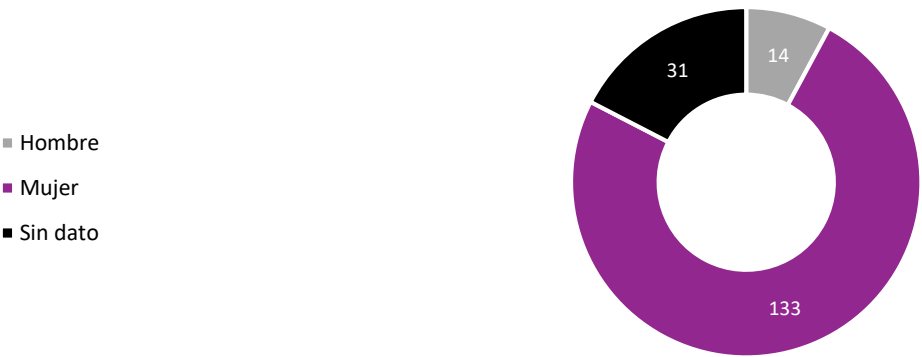
Tabla 17. Instituciones que no reportan casos de HAS entre 2016 y hasta septiembre de 2018

Instituciones			
I	CNEGRS	13	INFONAVIT
2	CONANP	14	IMJUVE
3	CONADE	15	INEGI
4	CONAPO	16	INMUJERES
5	CONAVI	17	INM
6	CDI	18	INAFED
7	CONAVIM	19	SCT
8	CONACYT	20	SEDENA
9	CONEVAL	21	SE
10	CONADIS	22	SHCP
11	CONAPRED	23	STPS
12	FONART		

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Ahora bien, en lo correspondiente con el **sexo de las víctimas**, se advierte que en el 74.72% de los casos las víctimas de hostigamiento y acoso sexual fueron mujeres, en 7.87% se trató de hombres, y en 17.42% no se especificó el sexo de la víctima. En números absolutos la distribución es la siguiente:

Gráfica 8. Número de víctimas de acoso y hostigamiento sexual por sexo, de 2016 a septiembre de 2018



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Resulta preocupante el número de casos en los que no se registra el sexo de las víctimas, en tanto que ello puede reflejar una debilidad en el registro de información.

En lo correspondiente al **rango de edad de las víctimas**, hubo 96 casos sin datos de edades y 83 con datos, como se observa a continuación:

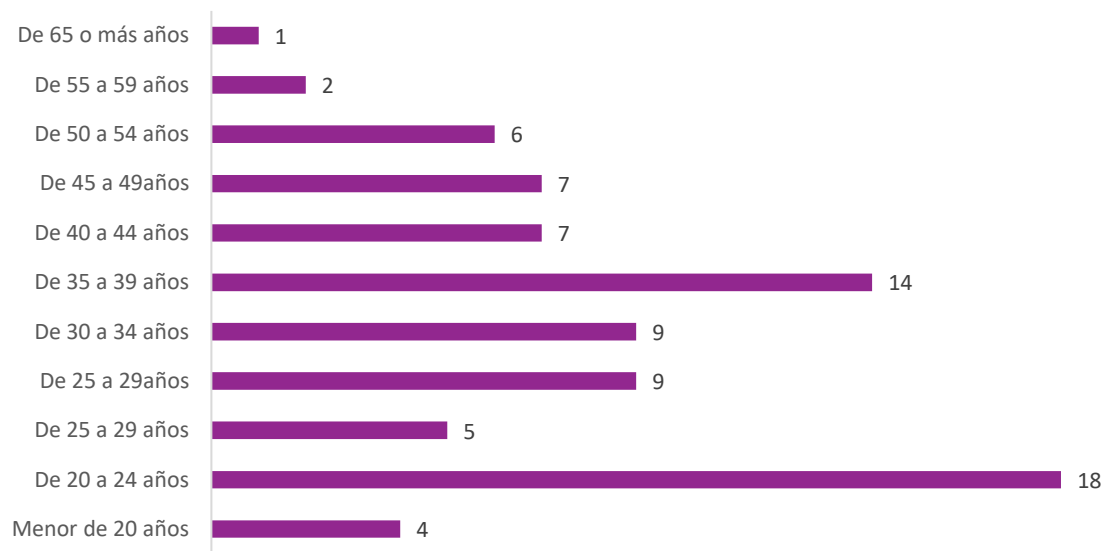
Gráfica 9. Número de víctimas de acoso y hostigamiento sexual, de 2016 a septiembre de 2018



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Asimismo, se observa que el rango con más número de víctimas es de 20 a 24 años, aunque llama la atención el de 35 a 39 años con 14 casos, como se aprecia en la gráfica siguiente:

Gráfica 10. Número de víctimas de acoso y hostigamiento sexual por rango de edad, de 2016 a septiembre de 2018



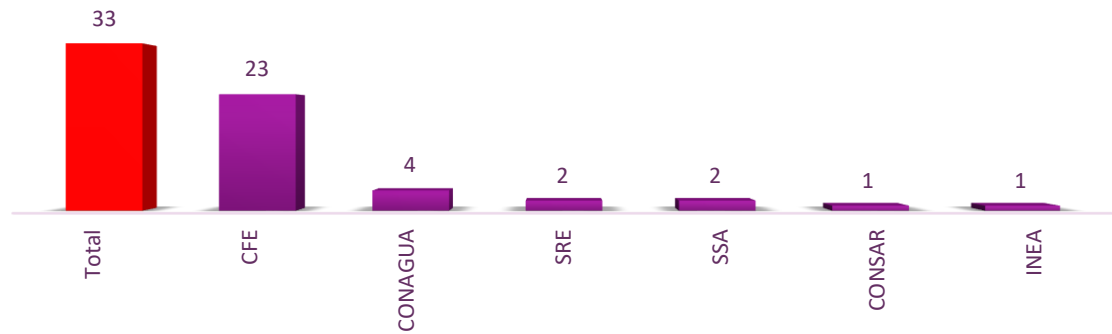
Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Teniendo en cuenta la información general sobre los casos de hostigamiento y acoso sexual en las 23 instituciones de la APF que han reportado información a la SFP, a continuación, se analiza la información distinguiéndola por año.

A. Año 2016

En 2016 se registraron 33 casos de hostigamiento y acoso sexual. La Comisión Federal de Electricidad es la que registró el 69.7% (33) de los casos ocurridos en todo el año, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 11. Número de casos de HAS registrados en la Secretaría de la Función Pública, 2016



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Respecto al **sexo de la víctima**, destaca que la CFE no proporcionó esta información para ninguno de los casos. En el resto de las instituciones, las víctimas fueron mujeres, y la desagregación es la siguiente:

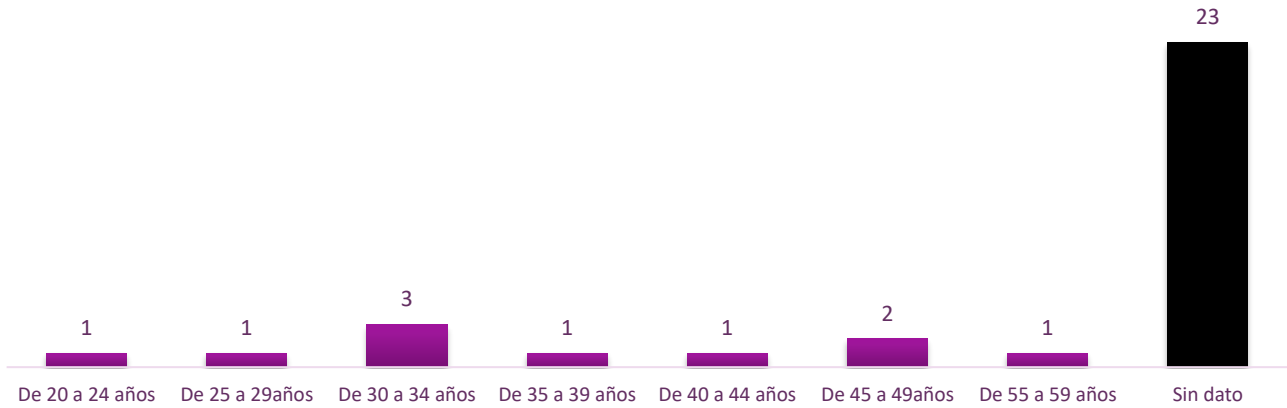
Tabla 18. Número de víctimas mujeres por institución, 2016

Institución	Número de mujeres víctimas
CONAGUA	4
CONSAR	1
INEA	1
SRE	2
SALUD	2

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Es importante mencionar que, si bien la base de datos de la SFP prevé los campos que la CNDH solicitó, en la mayoría de las columnas, la información no se especifica. De la información que sí se precisa, se advierte que **la edad de las víctimas** oscila de 20 a 59 años, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfico 12. Número de víctimas de HAS por rangos de edad, 2016



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

En los 23 casos donde no se especifica el rango de edad, se debe a que la CFE no proporcionó la información de las víctimas registradas en dicha institución. Las edades por rangos informadas por institución se pueden observar en la siguiente tabla:

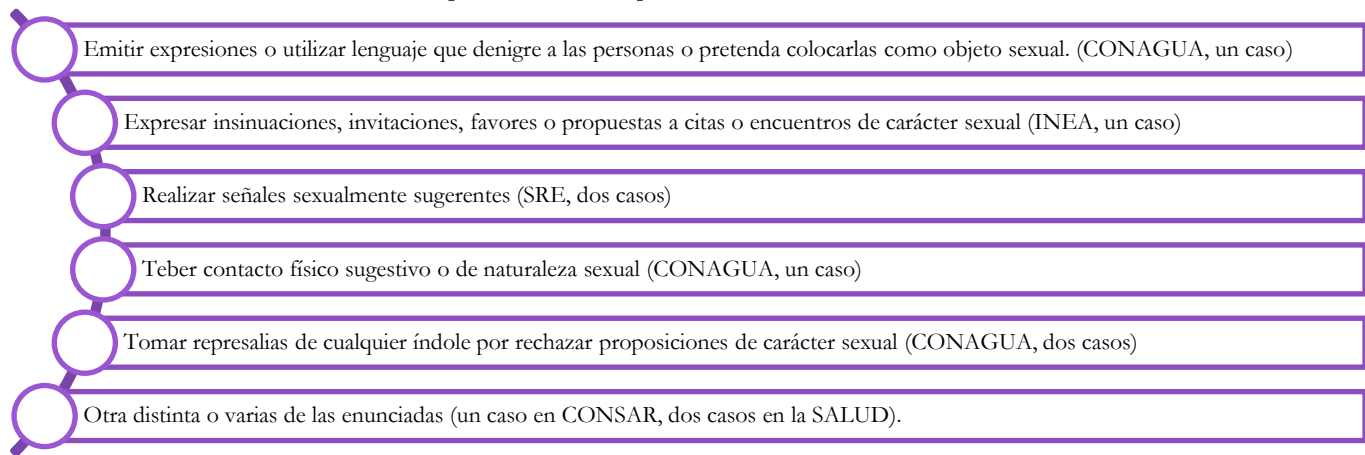
Tabla 19. Número de víctimas de HAS por rango de edad e institución, 2016

	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 34 años	De 35 a 39 años	De 40 a 44 años	De 45 a 49 años	De 55 a 59 años	NE	Total
CFE	0	0	0	0	0	0	0	23	23
CONAGUA	1	0	2	0	1	0	0	0	4
CONSAR	0	0	0	0	0	0	1	0	1
INEA	0	0	0	0	0	1	0	0	1
SRE	0	1	0	0	0	1	0	0	2
SALUD	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Total	1	1	3	1	1	2	1	23	33

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Respecto a las **conductas denunciadas**, se advierten seis distintas, que tiene que ver con sugerencias sexuales; otra con señales sexuales; y la opción “distintas o variadas a las enunciadas”. La distribución es la siguiente:

Esquema 7. Diferentes tipos de conductas denunciadas, 2016



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

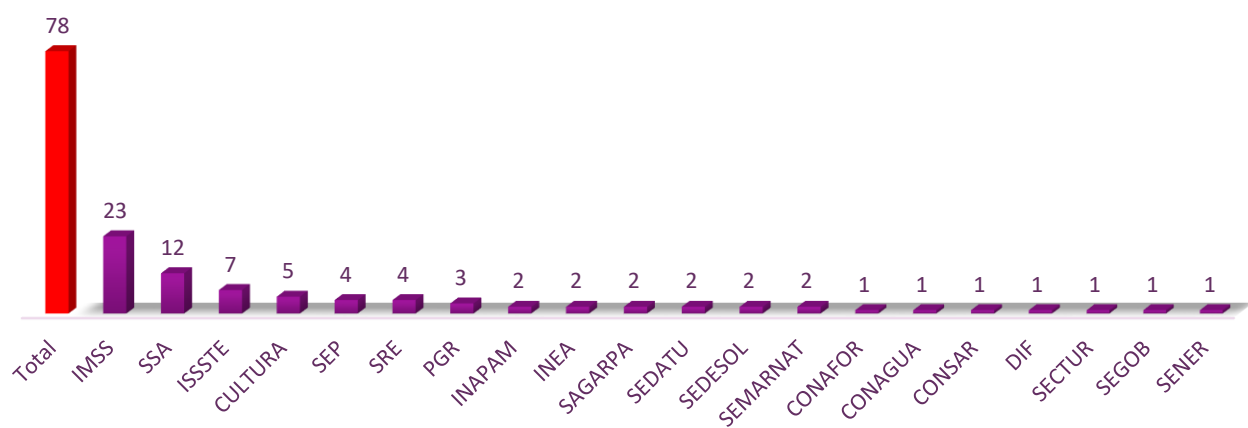
Como en el resto de las consideraciones revisadas hasta ahora, la CFE no proporcionó información sobre las conductas denunciadas. Del total de casos reportados, sólo en tres se especifica la relación laboral entre la víctima y el victimario, señalando la existencia de una relación jerárquica: SRE reportó un caso y CONAGUA dos. No se cuenta con la información del resto de los casos.

Como se advierte, se obtuvo limitada información sobre el sexo de las víctimas, y en general, sobre los elementos que permitirían caracterizar de mejor manera el problema del hostigamiento sexual y del acoso sexual al interior de las instituciones de la Administración Pública Federal.

B. Año 2017

Para el 2017, se registró un incremento de los casos, pues de 33 registrados en 2016 pasaron a 78, distribuidos en 21 instituciones de la APF. Al respecto, destaca que poco más del 50% de los casos se concentró en tres instituciones (IMSS, SALUD e ISSSTE), como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica I3. Número de casos de HAS en la APF, 2017 ¹⁰⁴

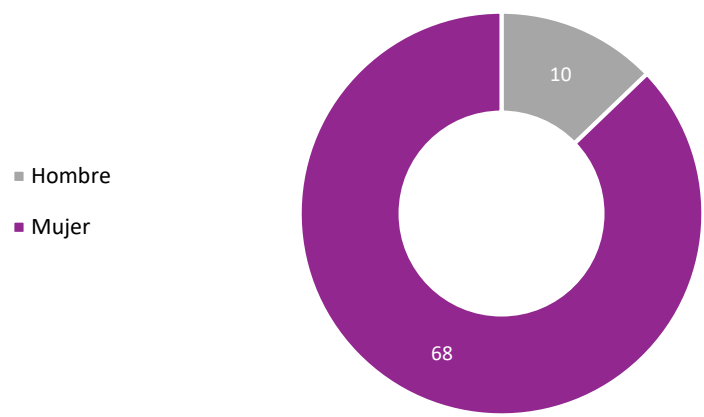


Fuente: CNDH, con información de la SFP.

¹⁰⁴ En el caso del ISSSTE, se agruparon los datos de dos delegaciones más la central. La SFP especifica un dato del ISSSTE (tres casos), más dos casos del ISSSTE delegación Querétaro y dos más del ISSSTE delegación Baja California. Todos estos datos se sumaron para ofrecer un total por institución, quedando así el ISSSTE en general con siete casos.

Respecto al **sexo de las víctimas**, se identificó que de las 78 registradas, 10 eran hombres y 68 mujeres; es decir, la proporción indica que aproximadamente de 10 víctimas, casi nueve eran mujeres (87.2%):

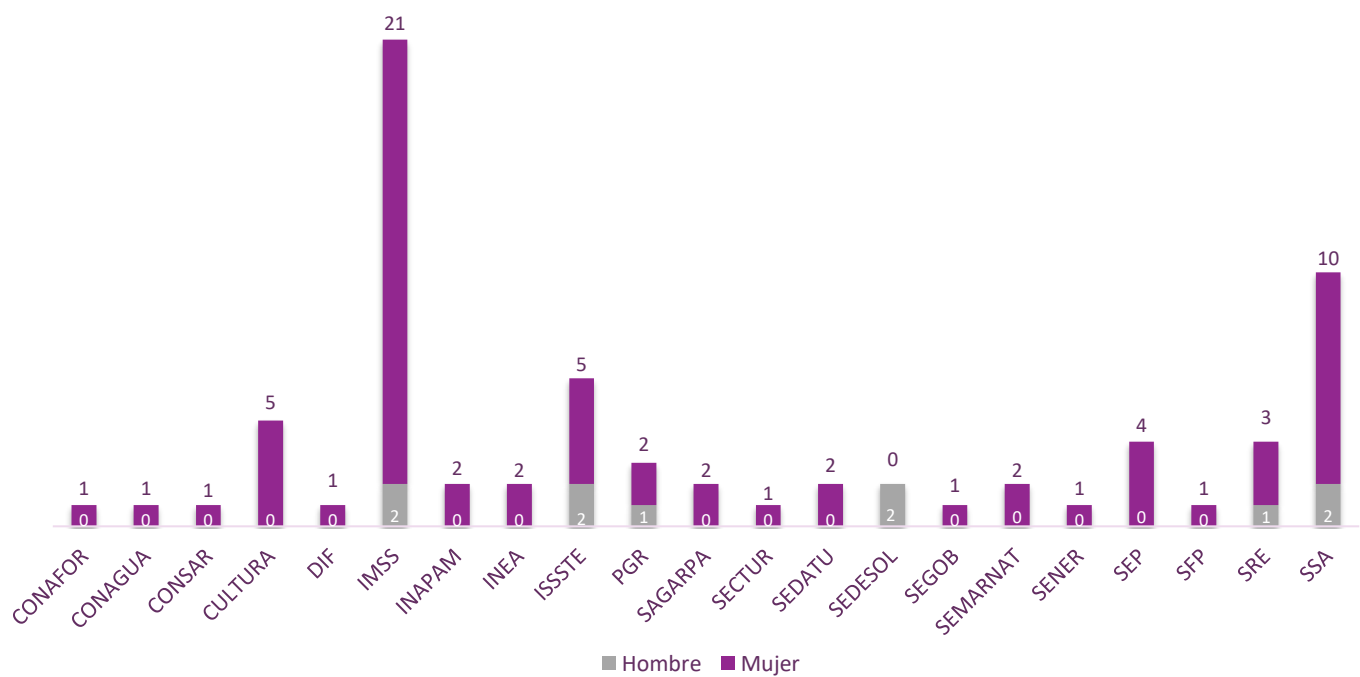
Gráfica I4. Número de víctimas de HAS por sexo, 2017



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Cuando se analiza la distribución de víctimas por institución, según su sexo, se advierte que, en SEDESOL, IMSS, ISSSTE, SRE, PGR y SALUD se reportaron únicamente hombres, mientras que en el resto de las instituciones las víctimas fueron predominantemente mujeres, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica I5. Número de víctimas por sexo y por institución, 2017



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

En lo que corresponde a la **edad de las víctimas**, hubo 30 casos sin datos de edades y 48 con datos, como se observa a continuación:

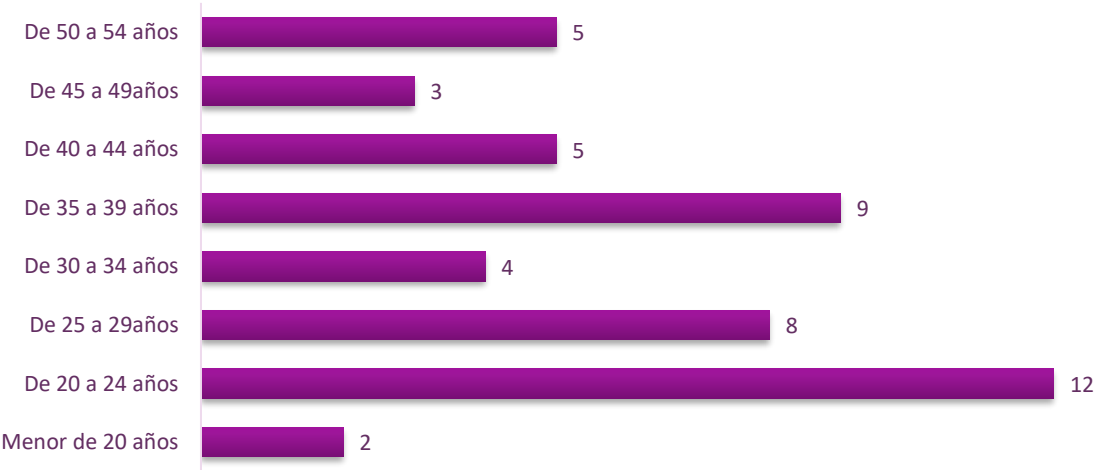
Gráfica I6. Número de víctimas por rango de edad, 2017



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Asimismo, destaca que se tiene el registro de dos víctimas menores de 20 años (una en CONSAR y otra en INEA). De acuerdo con lo que se observa en la siguiente gráfica, se aprecia que en todos los rangos de edad se registran casos, aunque con porcentajes más altos en el rango de edad que comprende de 20 a 24 años:

Gráfica I7. Número de víctimas por rango de edad, 2017



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Cuando se analizan los datos por institución, se observa que el IMSS no reportó el rango de edad de las víctimas alrededor de una tercera parte de sus casos, como se observa a continuación:

Tabla 20. Número de víctimas por rango de edad e institución, 2017

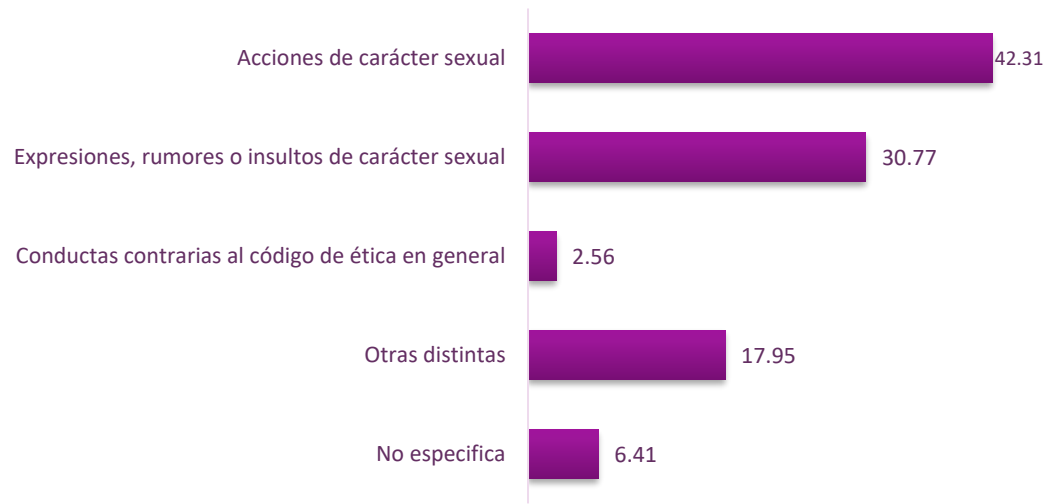
	Menor de 20 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 34 años	De 35 a 39 años	De 40 a 44 años	De 45 a 49 años	De 50 a 54 años	NE	Total
CONAFOR	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
CONAGUA	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
CONSAR	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CULTURA	0	3	0	0	0	1	0	0	1	5
DIF	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
IMSS	0	4	6	0	3	0	0	3	7	23
INAPAM	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2

	Menor de 20 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 34 años	De 35 a 39 años	De 40 a 44 años	De 45 a 49 años	De 50 a 54 años	NE	Total
INEA	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
ISSSTE	0	0	0	1	0	0	0	0	6	3
PGR	0	0	0	1	2	0	0	0	0	3
SAGARPA	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
SECTUR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SEDATU	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
SEDESOL	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
SEGOB	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SEMARNAT	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
SENER	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
SEP	0	0	0	2	0	0	0	1	1	4
SFP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SRE	0	0	1	0	1	1	0	1	0	4
SALUD	0	2	1	0	0	2	0	0	7	12
Total	2	12	8	4	9	5	3	5	30	78

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Respecto a las conductas denunciadas, se advierte que sólo en cinco casos no se especifica. Asimismo, en términos generales se identifican tres rubros en los que se pueden agrupar las conductas denunciadas: de carácter sexual que constituyen el 42.31% de los casos; seguido por rumores, expresiones o insultos de carácter sexual, que representa el 30.77%; y conductas contrarias al código de ética en general, que representan 2.56%, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 18. Diferentes tipos de conductas denunciadas, 2017



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Es importante destacar que otras conductas son reportadas como “otras distintas” y representan el 17.95%. Los cinco casos donde no se especifica la conducta representan el 6.41%.

Ahora bien, respecto a las acciones de carácter sexual que fueron denunciadas, se registraron seis distintas distribuidas en 10 instituciones. El porcentaje más alto de acciones de carácter sexual registrado se relaciona con “Tener contacto físico sugestivo o de naturaleza sexual”. En la siguiente tabla se desglosa la información:

Tabla 21. Número de conductas denunciadas de carácter sexual, 2017

Acciones de carácter sexual (42.31%)						
	Condicionar la obtención o permanencia en un puesto de trabajo a cambio de aceptar conductas de naturaleza sexual.	Condicionar la prestación de un trámite o servicio público o evaluación escolar a cambio de acceder a sostener conductas sexuales.	Mostrar deliberadamente partes íntimas del cuerpo a una o varias personas.	Realizar conductas para someter a una persona a los deseos o intereses sexuales.	Tomar represalias de cualquier índole por rechazar proposiciones de carácter sexual.	Tener contacto físico sugestivo o de naturaleza sexual.
CONSAR	0	0	0	0	0	1
DIF	0	0	0	0	0	0
IMSS	1	1	0	2	0	8
INAPAM	0	0	0	0	0	2
INEA	0	0	0	0	0	1
ISSSTE	0	0	0	0	0	1
PGR	0	0	0	0	2	0
SAGARPA	0	0	0	2	0	0
SER	0	0	0	0	0	2
SALUD	0	1	3	0	0	6
Total	1	2	3	4	2	21
%	1.28	2.56	3.85	5.13	2.56	26.92

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Como se puede observar, las conductas denunciadas en 2017 implicaron contacto físico para ejercer la violencia sexual para condicionar desde un trámite hasta la permanencia en el trabajo, así como insinuaciones o expresiones de este tipo.

Aunado a ello, se registran expresiones constitutivas de hostigamiento y acoso sexual, relacionadas con difundir rumores, o emplear expresiones sexuales, así como insinuaciones, entre otras. Sobre este rubro, se identificaron siete subdivisiones en 10 instituciones de la APF:

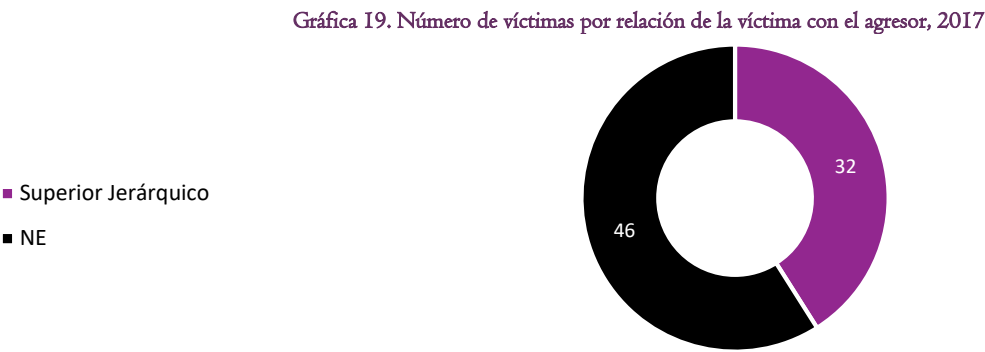
Tabla 22. Número de conductas denunciadas relacionadas con expresiones, rumores o insultos de carácter sexual, 2017

Expresiones, rumores o insultos de carácter sexual (30.77%)							
	Difundir rumores o cualquier tipo de información sobre la vida sexual de una persona.	Emitir expresiones o utilizar lenguaje que denigre a las personas o pretenda colocarlas como objeto sexual.	Expresar insinuaciones, invitaciones, favores o propuestas a citas o encuentros de carácter sexual.	Expresar insultos o humillaciones de naturaleza sexual.	Manifestar abiertamente o de manera indirecta el interés sexual por una persona.	Realizar cualquier expresión o comentario sobre la vida sexual de una persona.	Realizar cualquier expresión con connotación sexual, sobre la apariencia o la anatomía de una persona.
IMSS	0	0	0	0	4	3	2
INEA	0	0	1	0	0	0	0
ISSSTE	0	0	0	0	0	0	1
PGR	0	1	0	0	0	0	0
SEDATU	0	0	0	2	0	0	0
SEDESOL	0	0	0	0	0	2	0
SEP	1	0	0	1	1	0	1
SFP	0	0	0	0	0	0	0
S.R.E.	0	0	1	0	1	0	0
SALUD	0	0	2	0	0	0	0
Total	1	1	4	3	6	5	4
%	1.28	1.28	5.13	3.85	7.69	6.41	5.13

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Como se observa, la conducta más frecuente es “Manifestar abiertamente o de manera indirecta el interés sexual por una persona”. Finalmente, destaca que en 2017 SEGOB y SECTUR registraron un caso por conductas contrarias al código de ética en general.

Respecto a la relación de la víctima con el agresor, en el 59% de los casos no se señala (equivalente a 46 casos), sin embargo, en el resto mencionan que el agresor fue el superior jerárquico (32 casos), como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Sobresale el número de instituciones que no registraron o no reportaron este dato que resulta relevante para distinguir si se trató de hostigamiento o de acoso, en tanto que no se especificó en los registros proporcionados.

Cuando se analiza la información por institución, se advierte que el IMSS es la institución que en mayor proporción no refiere a la relación entre la víctima y el victimario, como se observa en la siguiente tabla:

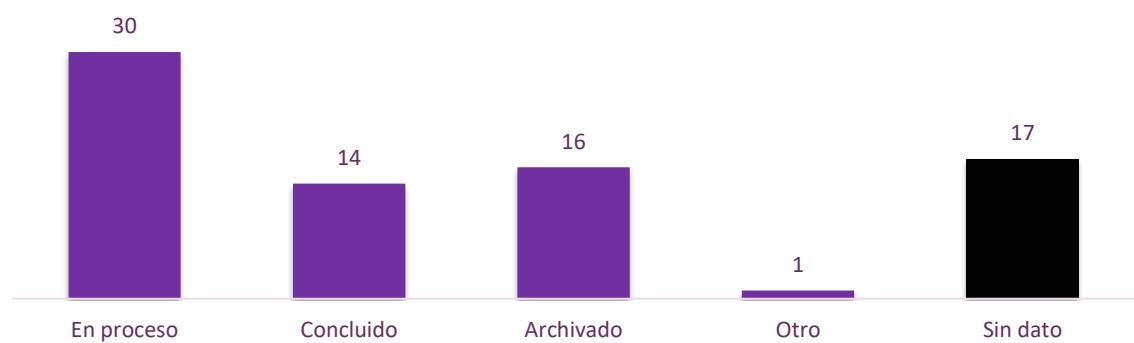
Tabla 23. Número de víctimas por la relación con el victimario y por institución, 2017

Institución	NE	Superior Jerárquico	Total
CONAFOR	1	0	1
CONAGUA	0	1	1
CON SAR	1	0	1
CULTURA	5	0	5
DIF	1	0	1
IMSS	17	6	23
INAPAM	0	2	2
INEA	2	0	2
ISSSTE	4	3	3
PGR	1	2	3
SAGARPA	2	0	2
SECTUR	0	1	1
SEDATU	2	0	2
SEDESOL	0	2	2
SEGOB	0	1	1
SEMARNAT	2	0	2
SENER	0	1	1
SEP	2	2	4
SFP	1	0	1
SRE	0	4	4
SALUD	5	7	12
Total	46	32	78

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Ahora bien, cuando analizamos **el estatus de los casos**, se identifica que el 38.46% están en proceso, y como concluidos se encuentran el 16.17% más un caso donde se precisa que se concluyó sin encontrar elementos que acreditaran el HAS. Destaca de manera particular que los casos archivados representan casi 20.51% del total, y que en el 21.79% no se precisa su estatus actual. En términos absolutos, el panorama es el que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 20. Estatus de los casos de HAS, 2017



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Cuando se analiza la información desagregada por estatus, se advierte que la conclusión puede derivar en que se emita o no una recomendación, aunque en algunos casos no se precisa este punto. A continuación, se muestra el desglose del estatus y se precisan las instituciones:

Tabla 24. Desagregación de los estatus de los casos de HAS, 2017

Estatus	Total	Instituciones y casos
En proceso	38.46%	SEGOB (1 caso) CONAGUA (1 caso) IMSS (18 casos) PGR (2 casos) SAGARPA (2 casos) SEP (2 casos) SFP (1 caso) SALUD (3 casos)
Concluido	16.67%	SECTUR (1 caso) CULTURA (1 caso) IMSS (5 casos) SEDATU (2 casos) SEDESOL (2 casos) SENER (1 caso) SEP (1 caso)
Concluido pero sin encontrar elementos	1.28%	INAPAM (1 caso)
Archivado	20.51%	CONAFOR (1 caso) INEA (1 caso) Cultura (1 caso) SALUD (8 casos) INAPAM (1 caso) DIF (1 caso) PGR (1 caso) SEP (1 caso) SALUD (1 caso)
Otro	1.28%	CONSAR (1 caso)
No se especifica	21.79%	CULTURA (3 casos) INEA (1 caso) ISSSTE (5 casos) SEMARNAT (2 casos) S.R.E. (4 casos) ISSSTE (2 casos)
Total	100.00%	78

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Cuando se analiza la información por institución, se advierte que el INAPAM concluyó uno de los casos por no encontrar elementos que permitieran emitir una opinión. Al respecto, sería relevante contar con más información sobre cómo se investiga y se determina que no hay elementos suficientes.

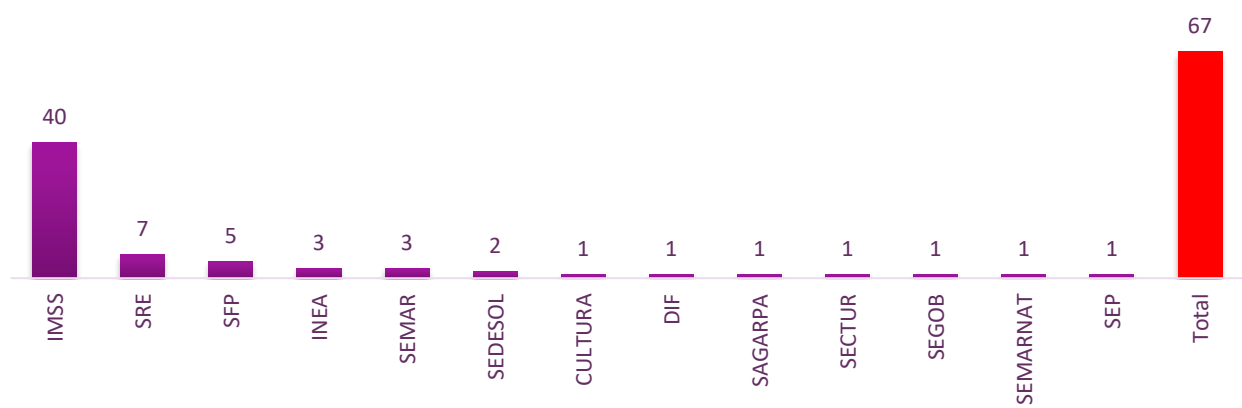
En los asuntos archivados, se identifica que la Secretaría de Salud es la institución con mayor número de casos archivados. Por otra parte, la institución que reporta un mayor número de casos concluidos es el IMSS.

Como observamos, si bien en 2017 se proporcionó más información que en 2016, respecto a las características de los casos, aún prevalecen vacíos de información relevantes, lo que guarda relación no sólo con el seguimiento del problema en las instituciones de la APF, sino que probablemente la manera en la que se aplican las acciones para prevenir, atender e investigar y sancionar el HAS deviene en afectaciones a las víctimas.

C. Hasta septiembre de 2018

Ahora bien, de enero hasta septiembre de 2018, la SFP informó que el número de casos fue de 67 distribuidos en 13 instituciones; de estos, aproximadamente el 59.7% ocurrió en el IMSS, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 21. Número de casos de HAS en la APF, 2018



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

La SRE ocupa la segunda posición en cuanto al número de casos de HAS registrados. Vemos como en siete instituciones se registró solo una víctima de HAS.

Respecto al sexo de las víctimas, para 2018 se advierte que el 82% fueron mujeres, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 22. Número de víctimas por sexo, 2018

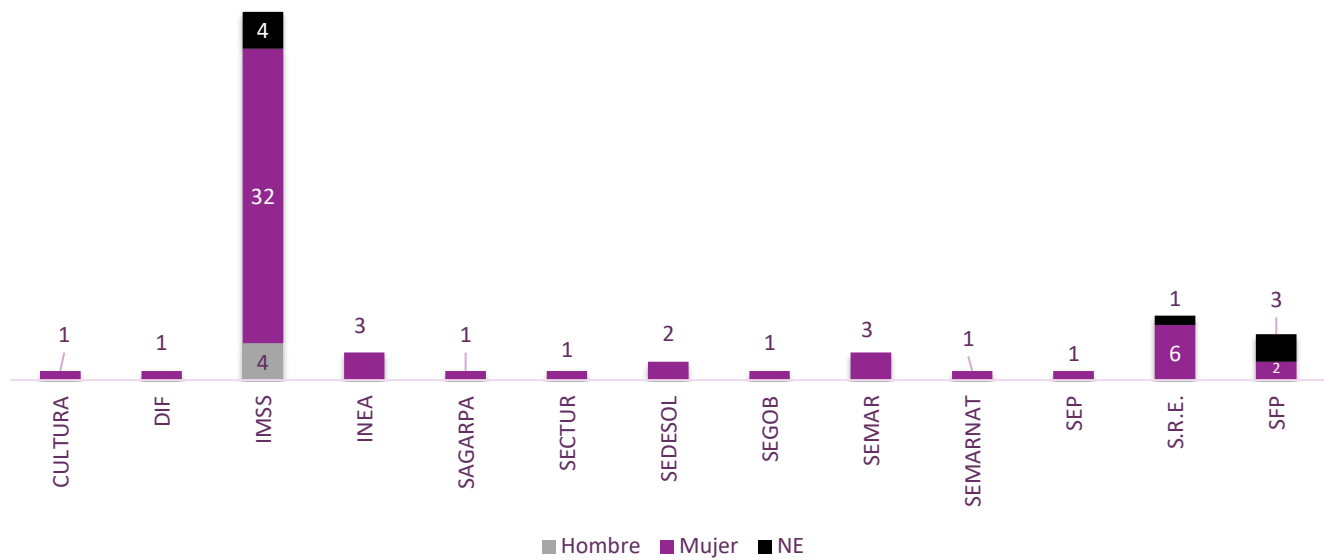


Fuente: CNDH, con información de la SFP.

En este rubro, destaca de manera particular que no se tenga información sobre el sexo de la víctima en ocho casos. En los años anteriores que se revisaron, si se contó con esta información.

Cuando se revisa el sexo de las víctimas por institución, se advierte que es en el IMSS donde se presentan 4 casos de víctimas hombres, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 23. Número de víctimas por sexo y por institución, 2018

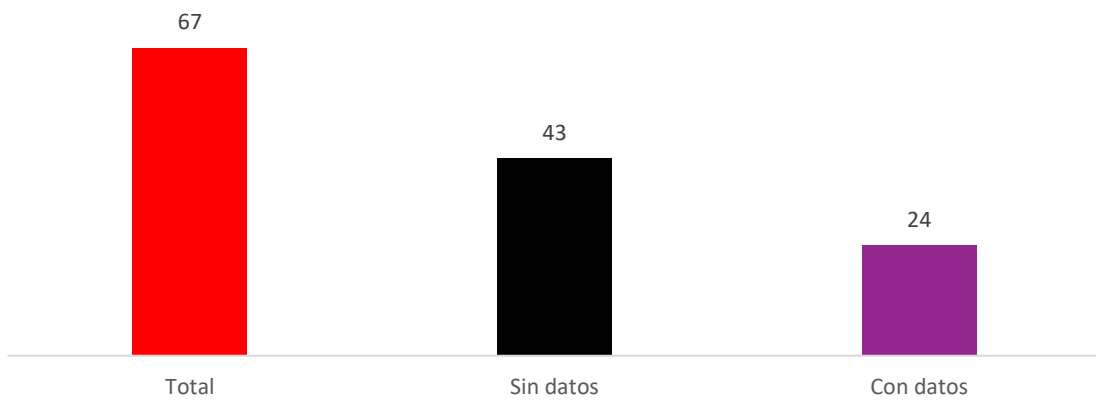


Fuente: CNDH, con información de la SFP.

De este modo, con excepción del IMSS, en el resto de las instituciones donde sí se especifica el sexo de la víctima, se vislumbra que se trata de mujeres.

En lo correspondiente a la **edad de las víctimas**, hubo 43 sin datos de edades y 24 con datos, como se observa a continuación:

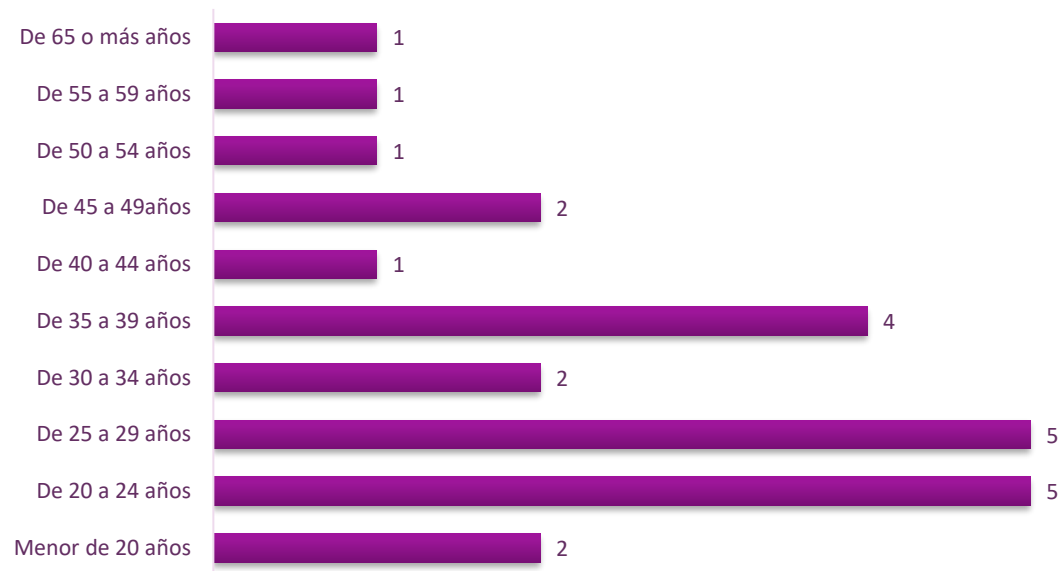
Gráfica 24. Número de víctimas por rango de edad, 2018



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Asimismo, se observa hubo 10 casos entre las edades de 20 a 29 años de edad, y 2 menores a 20 años:

Gráfica 25. Número de víctimas por rango de edad, 2018



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Cuando se analizan los rangos de edad por institución, se advierte que en DIF e IMSS hubo víctimas menores de 20 años de edad. En la siguiente tabla se puede observar el número de casos por institución y por rangos de edad:

Tabla 25. Número de víctimas por rango de edad y por institución, 2018

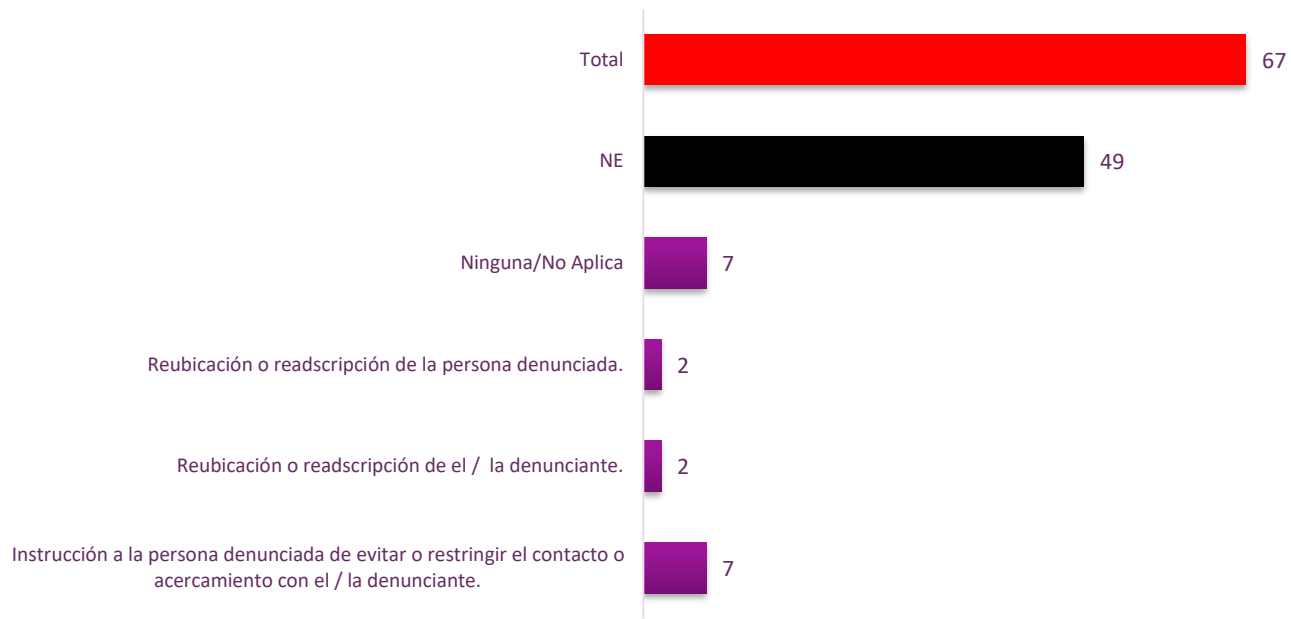
Institución	Menor de 20 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 34 años	De 35 a 39 años	De 40 a 44 años	De 45 a 49 años	De 50 a 54 años	De 55 a 59 años	De 65 o más años	NE	Total
CULTURA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
DIF	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
IMSS	1	1	2	0	2	1	1	0	0	1	31	40
INEA	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	3
SAGARPA	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
SECTUR	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
SEDESOL	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
SEGOB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SEMAR	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	3
SEMARNAT	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
SEP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SER	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5	7
SFP	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3	5
Total	2	5	5	2	4	1	2	1	1	1	43	67

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

En la tabla también se pudo observar que el IMSS es la institución que no especifica el rango de edad de la mayoría de las víctimas.

Ahora bien, destaca que para 2018 sí se precisó en qué casos se emitieron **medidas cautelares**, por lo menos para el 16.42% de los casos (18 de 67). En siete casos se menciona que no aplicó la emisión de medidas o que no se aplicó ninguna, como se observa en el siguiente gráfico:

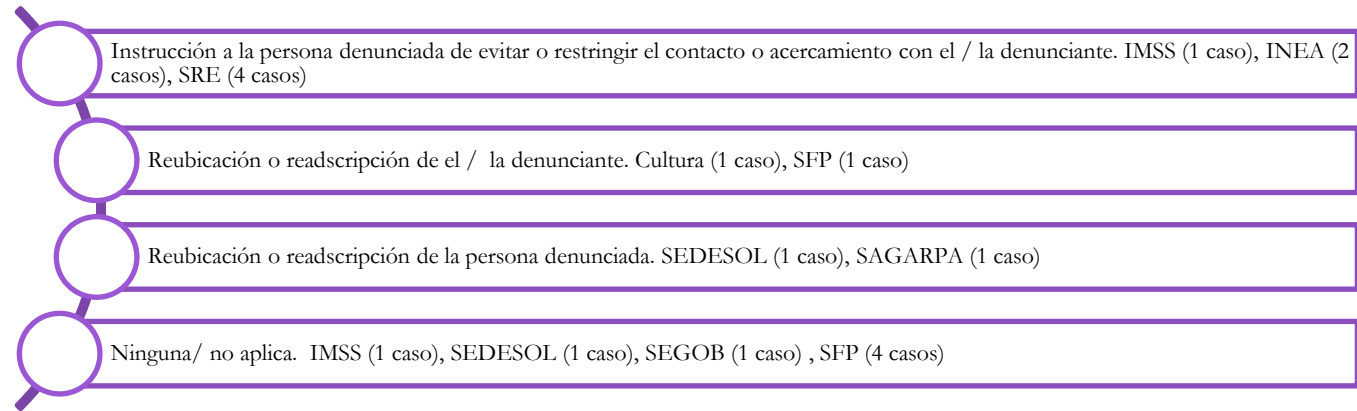
Gráfica 26. Número de casos en los que se emitieron medidas cautelares, 2018



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Respecto a los tipos de medidas que se emitieron por institución, se identifica que en dos casos se optó por reubicar a la persona denunciante, esto en la Secretaría de Cultura y en la Secretaría de la Función Pública, como se observa en el siguiente esquema:

Esquema 7. Tipos de medidas cautelares emitidas por institución, 2018



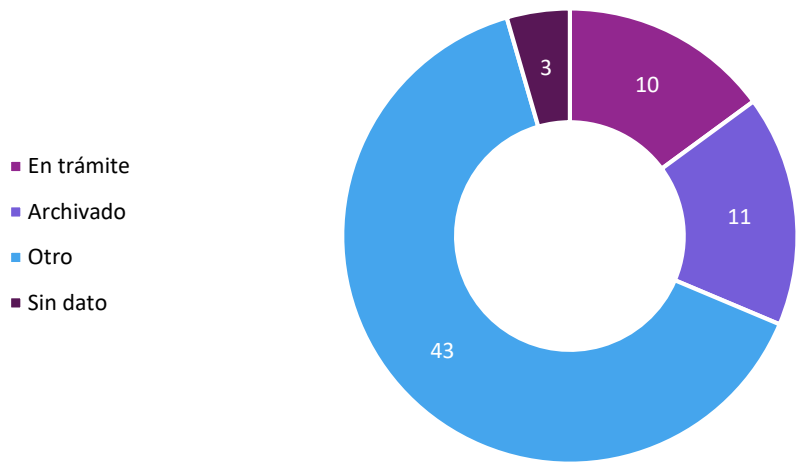
Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Llama la atención que reubicar a la persona denunciante haya sido considerada una opción como medida cautelar, en tanto que ello contraviene la situación laboral de la víctima y se le da prioridad al agresor.

Destaca que ocho instituciones no especificaron la información sobre medidas cautelares en algunos de los casos reportados. Ello ocurrió en las siguientes instituciones: el DIF (1 caso); el IMSS (38 casos); INEA (1 caso); SECTUR (1 caso); SEMAR (3 casos); SEMARNAT (1 caso); SEP (1 caso) y SRE (1 caso).

Respecto al **estatus de los casos**, destaca que no se menciona ningún caso concluido, y que 43 de los 67 casos refieren a otras consideraciones cuando responden el estatus. La distribución de las respuestas se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 27. Número de casos por estatus, 2018



Fuente: CNDH, con información de la SFP.

A continuación, se desglosan las particularidades del estado actual de los 67 casos registrados hasta septiembre de 2018:

Tabla 26. Número de casos por estatus e institución, 2018

Estatus		Descripción del estatus	CULTURA	DIF	IMSS	INEA	SAGARPA	SECTUR	SEDESOL	SEGOB	SEMAR	SEMARNAT	SEP	SRE	SFP	Total
Archivado	Archivado por falta de información para emitir un pronunciamiento.		0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	5
	Archivado porque la persona denunciada dejó de colaborar en la institución.		0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
	Archivado porque la persona denunciante desistió de continuar con la denuncia.		0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Archivado porque la persona denunciante resulta ilocalizable		0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
En trámite	Continúa en trámite		0	1	5	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	10
Otro	Se emitió pronunciamiento. Acciones de capacitación		0	0	22	0	0	0	1	1	0	0	0	6	0	30
	Se emitió pronunciamiento. Acciones de sensibilización y difusión específicas.		1	0	6	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	12
	Se emitió pronunciamiento. Consistente en una propuesta de mejora.		0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
NE	NE		0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	3
Total			1	1	40	3	1	1	2	1	3	1	1	7	5	67

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Con base en lo observado, llama la atención de manera particular que se señale emisiones de pronunciamiento como el estatus de casos; ello por varias razones:

- La emisión de pronunciamientos puede enmarcarse en las actividades de prevención del HAS.
- La emisión de pronunciamientos puede derivar de casos particulares, pero no arroja luz sobre qué ocurrió en específico con la víctima y el victimario, es decir, no da luz sobre las posibles sanciones (o no) en los casos.
- Considerar como estatus la emisión de pronunciamientos podría no significar atención, reparación de daño a las víctimas, ni no repetición. Esto es, cuando se señala “otras acciones”, clasificadas así por la CNDH para agrupar el

conjunto, no se advierte una relación directa entre éstas y el estatus del caso y la situación, en específico, de la víctima.

A lo largo de este apartado se pudo advertir que el problema de hostigamiento sexual y acoso sexual tiene, por lo menos, dos vertientes. La primera tiene que ver con el problema en sí, y la segunda con su registro, por ello, la CNDH considera lo siguiente:

- El problema de HAS afecta diferencialmente a mujeres y a hombres.
- El número de casos registrados varía considerablemente por institución. En algunos años una misma institución puede reportar más casos, mientras que, en el año siguiente, ya no figura registro al respecto.
- Los rangos de edad de las víctimas mujeres son amplios y variados, ello podría representar que las mujeres se encuentran expuestas a vivir HAS con independencia de su edad.
- Llama la atención los casos en los que la víctima es menor de 20 años, en tanto que ello podría significar que estudiantes que realizan su servicio social o prácticas profesionales podrían estar siendo víctimas de HAS; lo cual potencialmente acentúa las relaciones de poder entre la víctima y el victimario.
- Respecto a las medidas adoptadas ante el caso, sobresale que se considera con más frecuencia la reubicación de la víctima que la del agresor, contraviniendo así la situación laboral de las mujeres.
- Asimismo, llama la atención la ausencia de información sobre el estatus de los casos (29.8% de los 178 casos registrados en el periodo de análisis), en tanto que el estatus es un elemento inherente al seguimiento del caso.
- No es posible tener claridad sobre si el problema de HAS se encuentra ausente en varias instituciones, o si es el subregistro del mismo.

Sobre este último punto, destaca que, de 30 rubros de información requeridos a las SFP sobre la víctima, el victimario, la circunstancia y el estatus del caso, las instituciones sólo han informado sobre ello en el 30% de los rubros, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 27. Rubros de información solicitados a la SFP sobre los cuales las instituciones han reportado información

Pregunta	Consideraciones de la información
1. Conductas Denunciadas	Sólo para 2016 se precisa con mayor detalle.
4. Área, instancia o unidad a la que se acercó la presunta víctima	En todos los casos se trata del Comité de Ética
5. Sexo	Disponible para todos los años, aunque no por todas las instituciones.
6. Edad	Disponible para todos los años, aunque no por todas las instituciones.
10. Relación con el agresor	Disponible para 2016 y 2017
12. Ubicación laboral del agresor	Se aporta información en 2016 pero no se considera para el análisis porque lo que se remite no es comparable entre sí
14. Se adoptaron medidas cautelares	Sólo se especifica para 2018

Pregunta	Consideraciones de la información
21. Especificar, y señalar en caso de que aún no se emitan, las sanciones administrativas	Para 2017 se señala que no se especifica, pero no que no aplique.
24. ¿Cuál es el estatus actual del caso?	Sí se aporta información para los tres años pero no por parte de todas las instituciones.

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

La CNDH advierte que las ausencias en el registro de información pueden derivar en un conocimiento parcial del problema, lo que a su vez impacta en la evaluación del problema.

Contar con información completa y confiable sobre el HAS contribuirá a fortalecer los diagnósticos sobre este problema y, con ello, estar en condiciones de plantear estrategias que fortalezcan la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de las conductas que constituyen hostigamiento sexual y acoso sexual en las instituciones de la APF.

3. Registro de casos de HAS proporcionados a la CNDH por parte de las instituciones de la Administración Pública Federal (antes del Protocolo)

En 2015, la CNDH solicitó a instituciones de la Administración Pública Federal información relacionada con las acciones implementadas en torno al hostigamiento y acoso sexual. De este modo, a través de un cuestionario en línea, disponible en la plataforma SISOBSERVANCIA, se indagó sobre las principales acciones adoptadas por las instituciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar el hostigamiento y el acoso sexual, así como sobre el registro y las características de los casos.

Se solicitó información a 22 instituciones, de las cuales, 21 dieron respuesta, siendo SEDENA la única institución en no proporcionar su información, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 28. Instituciones de la APF que proporcionaron información sobre HAS en 2015

Instituciones	
Procuraduría General de la República	Secretaría de Turismo
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Secretaría de Turismo
Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Economía	Comisión Nacional de Seguridad
Secretaría de Energía	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Secretaría de Gobernación	Instituto Nacional de las Mujeres
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Marina	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Salud	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Fuente: CNDH, con información de la SFP.

Para la CNDH resulta central la indagación sobre el registro de los casos de hostigamiento y acoso sexual, en tanto que a través de ello es posible verificar si los casos fueron integrados, investigados y resueltos conforme lo establecen los instrumentos normativos. Otro de los objetivos para indagar sobre el registro de los casos tiene que ver con que los registros son empleados como base para informar sobre la frecuencia de los casos, así como las modalidades que asume el HAS, contextos en los cuales sucede y las formas de resolución que se adoptan.

Este segundo punto es de suma importancia para retroalimentar y fortalecer el tratamiento de los casos, así como para diseñar acciones orientadas a prevenir, atender y sancionar el HAS. En este sentido, la utilización de los registros con fines estadísticos requiere que cada expediente reporte sistemáticamente determinadas poblaciones y variables; que todos los casos, sin importar su desenlace, estén incluidos en un sistema de registros coordinado; y subrayando la importancia del concepto de calidad dentro de los registros administrativos.

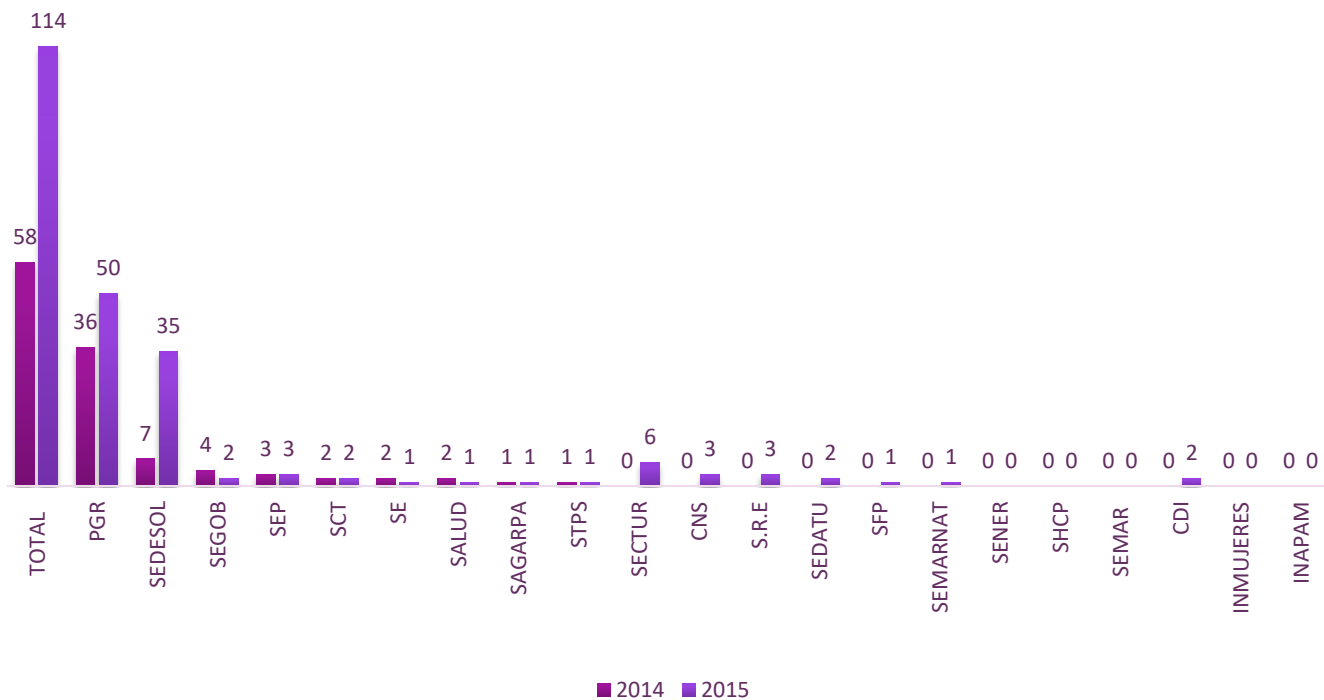
De acuerdo con la información proporcionada por las 21 instituciones a cada pregunta formulada, se tiene conocimiento que de 2014 a 2015 el número de casos de HAS pasó de 58 a 114. A continuación, se describen los casos, conforme a la información proporcionada por las instituciones.

Para cuando se recolectó la información, se advirtió que la sistematización electrónica de los expedientes de los casos denunciados sobre HAS era aún muy incipiente, por lo que los datos de los casos denunciados en cada institución, requirió un gran esfuerzo de la gran mayoría; sin embargo, todas las instituciones, excepto PGR, capturaron los detalles de los casos.

A. Casos de HAS registrados en 2014-2015

Primeramente, para el 2014 se registraron 58 casos, mientras que en 2015 fueron 114, lo cual muestra una tendencia en aumento de casos de HAS. Sin embargo, esto también puede deberse a una mayor sensibilización y capacitación respecto al tema, y, por tanto, un mejor reconocimiento y decisión de denunciar el acoso y el hostigamiento sexual en el ámbito laboral. En la siguiente gráfica se observa el número de casos por institución, así como el total:

Gráfico 28. Número de casos de HAS por institución, 2014-2015



Fuente: CNDH.

Respecto al número de casos en 2014, fueron ocho las instituciones que reportaron casos, donde el 62.06% pertenecían a la PGR, seguido del 12.07% a SEDESOL. Por otro lado, en 2015, el número de instituciones que reportaron casos aumenta a 15, donde el 43.86% fue de nuevo de la PGR, y el 30.70% de SEDESOL. Las instituciones que reportaron casos en este último año, pero no para el 2014 fueron las siguientes:

Tabla 29. Instituciones sin casos en 2014, pero sí en 2015

Instituciones
1. SECTUR
2. CNS
3. S.R.E.
4. SEDATU
5. SFP
6. SEMARNAR
7. CDI

Fuente: CNDH.

Así, tanto en 2014 como en 2015 destaca que la PGR registra el mayor número de casos y de casos atendidos, lo cual podría estar asociado con que no sistematizaron la información requerida para la encuesta.

Ahora bien, las instituciones reportaron el estatus de cada caso en cada año (resueltos, no resueltos o en trámite), lo cual permitió advertir que prevaleció un número importante de casos no resueltos (16) para 2015, como se observa a continuación:

Tabla 30. Número de resoluciones de casos de HAS, 2014-2015

Resoluciones	2014	2015
Resueltos	49	71
No resueltos	6	16
En trámite	3	27
Total	58	114

Fuente: CNDH.

Como se observa en la siguiente gráfica, para el 2014, el 84.48% de los casos fueron resueltos, sin embargo, un significativo porcentaje de casos fueron no resueltos (10.34%) y siguen en trámite (5.17%):

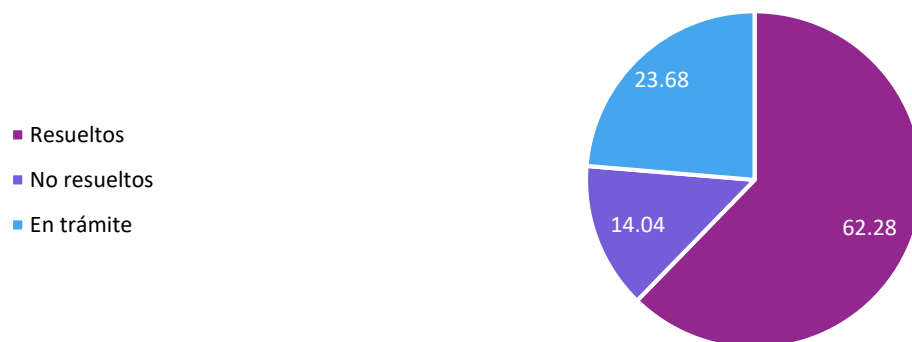
Gráfica 29. Porcentaje de resoluciones de casos de HAS, 2014



Fuente: CNDH.

Por otro lado, para el 2015, la situación cambia porque el porcentaje de casos no resueltos aumenta a 14.04%, mientras que el porcentaje de casos resueltos disminuye a 62.28%, como se observa en lo siguiente:

Gráfica 30. Porcentaje de resoluciones de casos de HAS, 2015



Fuente: CNDH.

Asimismo, se reportaron los tipos de causa para cada caso por estatus, lo cual permitió advertir un panorama de las instituciones con áreas de oportunidad referentes al procedimiento de las quejas. La información se dividió en, primero, las causas de los casos no resueltos (22), segundo, la forma de resolución de los casos resueltos (120), y, por último, aquellos casos en trámite (30), lo cual se detalla en el cuadro que se presenta a continuación:

Tabla 3I. Tipo de causa de casos de HAS, 2014-2015

Tipo de causa			
Casos no Resueltos			
Sin competencia de mecanismo y se remiten a OIC	10		
Falta de información	6		
Se cerró el expediente por decisión de la víctima	3		
Sin ratificación de queja	2		
Renuncia de la quejosa	1		
Casos Resueltos			
No ejercicio de la acción penal		56	
Consignación		14	
Incompetencia de queja		13	
Acuerdo sin dar razón a alguna parte		7	
Cerrado por falta de elementos		6	
Arreglo c/amonestación a hostigador		5	
Reubicación de quejosa (o)		3	

Enviado a OIC		2	
Medida cautelar provisional y reubicación de quejosa		2	
Reubicación de acosador		2	
Amonestación a acusado		1	
Aplicación de medidas precautorias para quejosos		1	
Medida cautelar provisional y reubicación de agresor		1	
Orden de protección		1	
Recomendación a ambos		1	
Reintegración de quejoso al trabajo		1	
Renuncia de acosadora		1	
Solicitud de vigilancia de clima laboral		1	
Turno a procedimiento administrativo		1	
Turno a procedimiento administrativo y suspensión temporal de agresor		1	
En trámite			
En trámite			30
Total	22	120	30

Fuente: CNDH.

Como se puede observar, las respuestas proporcionadas sobre el contexto de cada caso son insipiente y no explica las razones detalladas. Del mismo modo, no brindan información sobre dos aspectos que resultan fundamentales a conocer: a) si el caso compete al área de HAS; b) las causas por las que no se decide no ejercer acción administrativa o penal.

Entre los casos donde no hay resolución destacan los que se declaran como de no competencia del mecanismo sin que se especifique si son casos de HAS; asimismo, un importante número de casos donde la quejosa renuncia, no ratifica o decide cerrar el expediente (6 casos). Del mismo modo, llama la atención el número de casos que se reportan como finalizados enviándolos a OIC ya que si bien el mecanismo da seguimiento inicial intensivo debiera dar seguimiento hasta su conclusión administrativa o penal en su caso.

Por otro lado, para los casos con resolución, destaca el número de expedientes cerrados sin ejercicio de acción penal ya que no se detalla si hubo acuerdo de partes o si la o las víctimas después de la asesoría deciden no ejercer acción penal, pero había elementos para ello. En este sentido, quedan dudas sobre los casos de consignación, es decir, que no queda claro si son casos que derivan en una acción penal o administrativa.

Asimismo, los casos sobre incompetencia de la queja (14) y falta de elementos (6) nos hablan de falta de información y de perspectiva de género durante el procedimiento. De igual forma, destacan también el número de casos de acuerdo entre las partes situación que puede no benéfica para la víctima si fue mediante coerción.

Para el 2014 y 2015, no existía un Protocolo específico para el seguimiento de caso de hostigamiento sexual y acoso sexual. Con este precedente y el contexto de los casos, se advertía necesaria la urgencia de contar con un referente formal, integral y específico con la finalidad de establecer medidas de coordinación entre diversas áreas e instituciones en la resolución de casos.

Resulta claro que se debe hacer un trabajo arduo de prevención, con el objetivo de saber identificar las conductas que constituyen HAS, así como delimitar la competencia de cada agente y sus funciones, ya que en los casos reportados se incluye violencia sexual.

Adicionalmente es necesario que el registro y el seguimiento de casos sea con perspectiva de género y desde un marco de derechos humanos. De la misma forma, la prevención, atención, investigación y sanción deben llevarse con la finalidad de reparación de daño y no repetición, lo cual se ve necesario siendo un ámbito de convivencia cotidiana. Este esfuerzo no sólo permitirá informar sobre lo que se está realizando y sobre la caracterización del problema, sino que podría orientar sobre la falta de definición en aspectos como los anotados anteriormente.

4. Registro de casos de HAS proporcionados a la CNDH por parte de las instituciones de la Administración Pública Federal de 2016 a septiembre de 2018 (posterior al Protocolo)

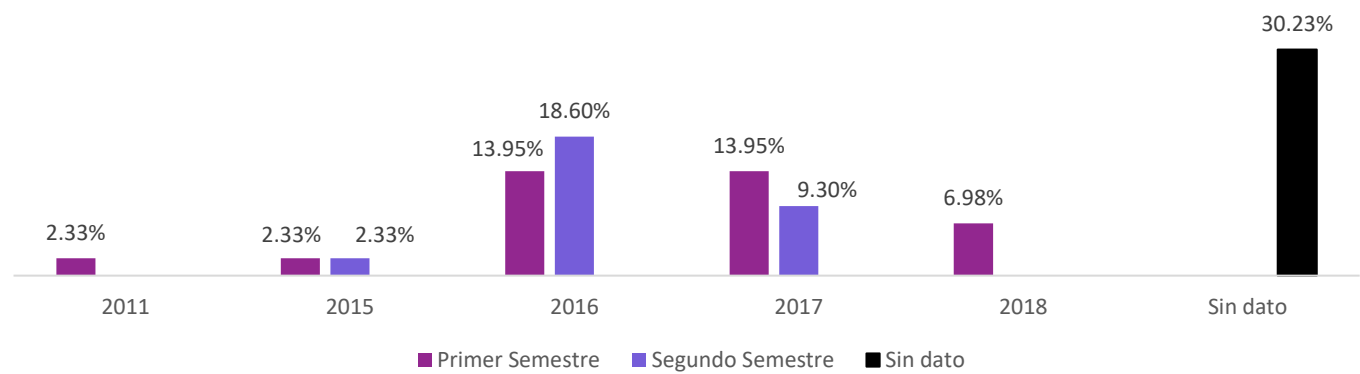
La integración de registros sobre situaciones de hostigamiento y acoso sexual en el trabajo, tiene como objetivo aproximarnos a la magnitud y características del problema en la APF.

La solicitud de información sobre hostigamiento y acoso sexual supone una adecuada recopilación de los casos, la sistematización de los mismos y, por lo tanto, un registro confiable por parte de cada una de las instituciones responsables de aplicar el Protocolo.

En 2015-2016, la sistematización electrónica de los expedientes denunciados sobre HAS era muy incipiente, y, por lo tanto, conjuntar y proporcionar los datos denunciados en cada secretaría requirió un gran esfuerzo de la gran mayoría de las instituciones, aunque todas, excepto PGR, capturaron los detalles de los casos.

La emisión del Protocolo en 2016 por la SEGOB, debería suponer un mejor y oportuno registro parte de las instituciones. Sin embargo, de acuerdo con la información que las instituciones proporcionaron a la CNDH, sólo el 32.55% empezaron desde 2016 el registro de los casos (el 13.95%, equivalente a seis instituciones en total, comenzó el registro durante en el primer semestre y, el 18.60% restante, que comprende ocho instituciones, inició el registro durante el segundo semestre). Cabe señalar que el 6.99% de las instituciones ya contaban con registros antes del 2016, y que el 30.23% (13 instituciones en total) no ofreció datos sobre la fecha, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 3I. Porcentaje de instituciones por semestre y año de inicio del registro de casos



Fuente: CNDH.

Las instituciones que no dieron la fecha fueron las 12 siguientes:

Tabla 32. Instituciones que no dieron la fecha en la que comenzaron a registrar casos

Instituciones					
CONADE	CDI	CONAVIM	CONAPO	CONADIS	CONAPRED
IMJUVE	INMUJERES	INAPAM	INM	SCT	STPS

Fuente: CNDH.

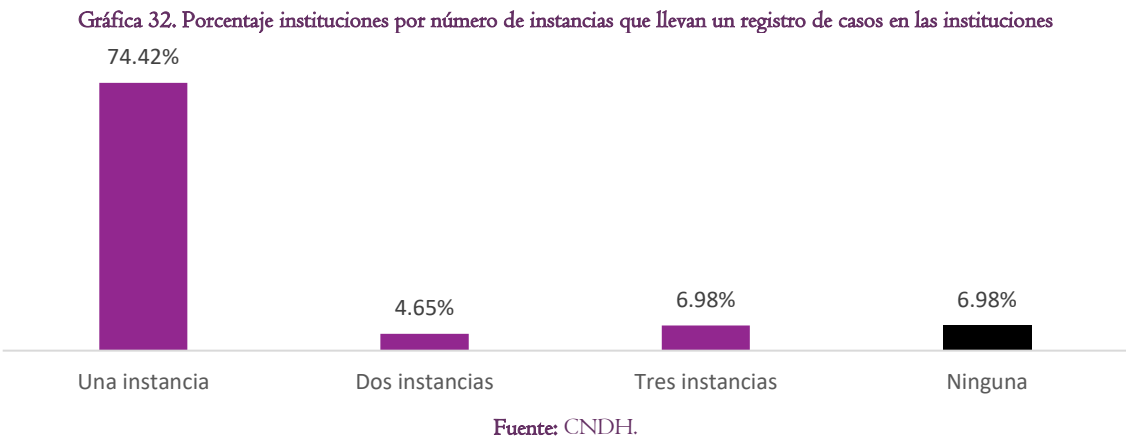
Sin embargo, en 2015-2016, la CDI, INMUJERES, INAPAM, SCT y STPC habían reportado tener un registro de datos de los casos de HAS.

De acuerdo al numeral 35, del Capítulo V,

Registro de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, el registro y agrupación de todas las denuncias será por una instancia: “35. La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés contará con un Registro de casos de

Hostigamiento sexual y Acoso sexual, sus modalidades en el servicio público, de sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos.”

No obstante, en la siguiente gráfica se puede observar que el 11.63% de las instituciones lleva un registro de casos por más de una instancia:



Es importante señalar que una víctima tiene la opción de acudir con la Persona Consejera, con el CEPCI o directamente al OIC a levantar su acta de hechos e iniciar la investigación. Por ello, puede presentarse que cada instancia de contacto lleve un registro de casos y, por tanto, posiblemente no concuerden en cantidad de casos.

En este sentido, se advierte como riesgo la posible falta de coordinación entre instancias para que el registro de la información sea integral (atendiendo todas las fases por las que atraviesa la víctima), consistente y consultable por todas las personas y áreas involucradas, previendo, por supuesto, que la víctima pueda tener constancia del registro puntual de su caso.

Las instancias de la barra correspondiente a “una instancia” de la gráfica anterior, a saber, que llevan el registro de casos, están compuestas por un 59.38% por el CEPCI, 3.13% por el OIC, 18.75% por el área de Recursos Humanos y 18.75% el enlace o unidad de género.

Ahora bien, la SEDATU, CONSAR, CONAVIM y CONACYT respondieron tener dos áreas encargadas del registro, mientras que la SEP, CONADIS, CONAPRED e INMUJERES respondieron tener tres instancias:

Tabla 33. Instituciones con más de una instancia encargada del registro de casos

Instituciones	Instancia 1	Instancia 2	Instancia 3
SEDATU	Persona consejera	OIC	-
CONSAR	Persona consejera	Recursos Humanos	-
CONAVIM	Persona consejera	Enlace o Unidad de género	-
CONACYT	Persona consejera	CEPCI	-
SEP	Persona consejera	CEPCI	OIC
CONADIS	Persona consejera	CEPCI	Enlace o Unidad de género
CONAPRED	Persona consejera	CEPCI	OIC
INMUJERES	Persona consejera	CEPCI	OIC

Fuente: CNDH.

Lo anterior muestra que el registro de datos va en acorde a la ruta que puede efectuar la presunta víctima al denunciar, sin embargo, ninguna institución señaló conjuntar todas las denuncias en una sola base de datos.

Cabe mencionar que varias instituciones (CONEVAL, SENER, CONAVI, CONADE y CONAVIM) especificaron que aun si no han tenido casos de denuncias de HAS, sí tienen previsto un área correspondiente para el registro de datos. Por el

contrario, CONADIS respondió que, por el hecho de tener ausencia de casos, no se ha podido tener la oportunidad en dicho consejo de vigilar la correcta aplicación del Protocolo. Esta situación es de considerarse, en tanto que el Protocolo no implica únicamente todo el procedimiento de atención y su correcto seguimiento, sino también las acciones específicas de prevención.

Por otro lado, se advirtió en el IMJUVE, la SCT y la CONAPO la siguiente situación: Las dos primeras respondieron que no aplicaba en su institución la acción del registro de casos, y ninguna de las dos justificó las razones. Mientras que la CONAPO señaló que no hay un área o dirección específica para el registro de datos, dada la ausencia de coordinación entre el enlace de género, el CEPCI y el OIC.

Respecto al registro de los casos, como parte del instrumento elaborado por la CNDH para indagar sobre la situación de hostigamiento y acoso sexual en la APF, se solicitó a las instituciones que proporcionan la siguiente información:

Información General:

- Conductas denunciadas
- Fecha en que se recibió el caso
- Fecha en que se determinó si procedía la investigación
- Área, instancia o unidad a la que se acercó la presunta víctima

Sobre la presunta víctima y agresor:

- Sexo
- Edad
- Grado académico
- Cargo
- Situación conyugal
- Relación laboral: “el agresor/a era mi...”
- Ubicación laboral de la víctima (en oficinas centrales/otras)
- Ubicación laboral del agresor (en oficinas centrales/otras)

Sobre las medidas inmediatas aplicadas:

- Resolución bajo conciliación entre partes
- Se adoptaron medidas cautelares
- Se reubicó físicamente a la presunta víctima
- Se cambió de unidad administrativa a la presunta víctima
- Se cambió el horario de trabajo de la presunta víctima
- Se reubicó físicamente al presunto agresor
- Se cambió de unidad administrativa al presunto agresor
- Se cambió el horario de trabajo del presunto agresor

Sanciones administrativas determinadas:

- Especificar, y señalar en caso de que aún no se emitan, las sanciones administrativas

Vía penal:

- ¿Este caso se llevó ante instancias penales?
- ¿Se brindó acompañamiento por parte de la dependencia?
- ¿Cuál es el estatus actual del caso?

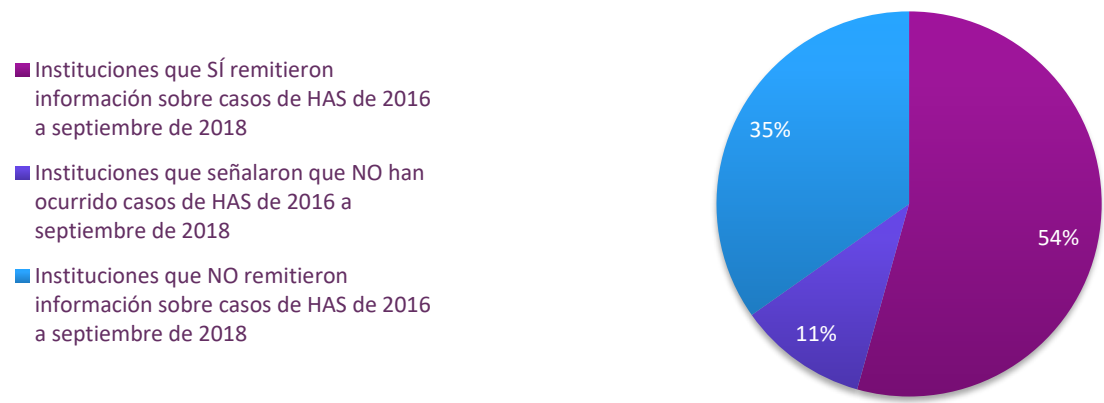
Preguntas adicionales:

- ¿Se recurrió a la CNDH?
- En caso de que sí, ¿se le brindó acompañamiento por parte de la dependencia?
- ¿La presunta víctima trabaja aún en la dependencia?
- En caso de que no, ¿desde qué fecha?
- ¿El presunto agresor todavía labora en la dependencia?
- En caso de que no, ¿desde qué fecha?

Si bien esta información fue requerida por la CNDH a las 46 instituciones obligadas al cumplimiento del PROIGUALDAD, no todas proporcionaron información.

Para la información solicitada sobre el registro de casos, de las 46 instituciones únicamente 25 proporcionaron información al respecto, es decir, el 54.34%. Mientras que el 11% señalaron no tener casos desde el 2016 hasta septiembre de 2018. La desagregación es la siguiente:

Gráfica 33. Porcentaje de instituciones que remitieron información sobre HAS, 2016-sep. 2018



Fuente: CNDH.

Las instituciones que señalan que no han tenido casos de HAS son: CDI, CONADIS, CONAPO, CONAPRED y CONEVAL. Al respecto, llama la atención que dichas instituciones reporten cero casos en un periodo de casi tres años.

Las instituciones que no remitieron información sobre casos de HAS son las siguientes:

Tabla 34. Instituciones que no reportaron información sobre HAS

ID	Institución	Observación
1	CONACYT	Se adjuntó documento Excel sin información
2	CONADE	
3	CONANP	
4	CONAVI	
5	IMJUVE	
6	INMUJERES	
7	SCT	
8	STPS	
9	CONAVIM	Sin información porque los casos de esta institución son reportados por SEGOB.
10	SEGOB	Adjunta Excel pero señala que las áreas no cuentan con información sobre casos particulares
11	INAPAM	Remitió un archivo con información diferente a la solicitada
12	CNEGRS	Sin respuesta en la plataforma SISOBSEVANCIA
13	FONART	

ID	Institución	Observación
I4	INAFED	
I5	INEGI	
I6	ISSSTE	

Fuente: CNDH.

Llama la atención que en el caso de CONAVIM se señaló que la información sería remitida por la Secretaría de Gobernación, sin embargo, ésta mostró que las áreas no cuentan con información sobre casos particulares.

Se advierte como un asunto problemático para la atención al HAS en la Administración Pública que más de una tercera parte de las 46 instituciones encuestadas no proporcionen información sobre los casos porque: contribuye a la invisibilización del problema; se puede relacionar con fallas o incumplimiento en la aplicación del Protocolo; obstaculiza la documentación del problema y el planteamiento de acciones preventivas, de atención y de sanción a este respecto.

En contraste, 25 instituciones de la APF sí proporcionaron información sobre HAS, como a continuación se expone.

A. Información general sobre el registro de los casos

Es importante mencionar que no existe una homologación en el registro de los casos de hostigamiento y acoso sexual entre las instituciones, ello debido a que distintas áreas se ven involucradas en la atención primaria, en el seguimiento, en la investigación y en la sanción. Ello puede conllevar que, algunas instituciones remitieron información de dos áreas (el CEPCI y el OIC, por ejemplo) dupliquen los casos.

En otras instituciones puede ocurrir que como sólo un área remitió información, el número de casos no refleje necesariamente el total de casos existentes en la institución.

Por lo expuesto, las cifras de los casos si bien pueden dar luz sobre el panorama general del HAS en la APF, es preciso tener en cuenta las limitantes mencionadas.

Respecto al número de casos y de víctimas

Teniendo como base la información de las 25 instituciones que sí remitieron datos sobre los casos de HAS, se advierte que de enero de 2016 a septiembre de 2018 se registraron 399 casos de HAS y 402 víctimas (uno de los casos de la SFP comprendió cuatro víctimas). La información que se analizará en este apartado considera como dato al total de las víctimas.

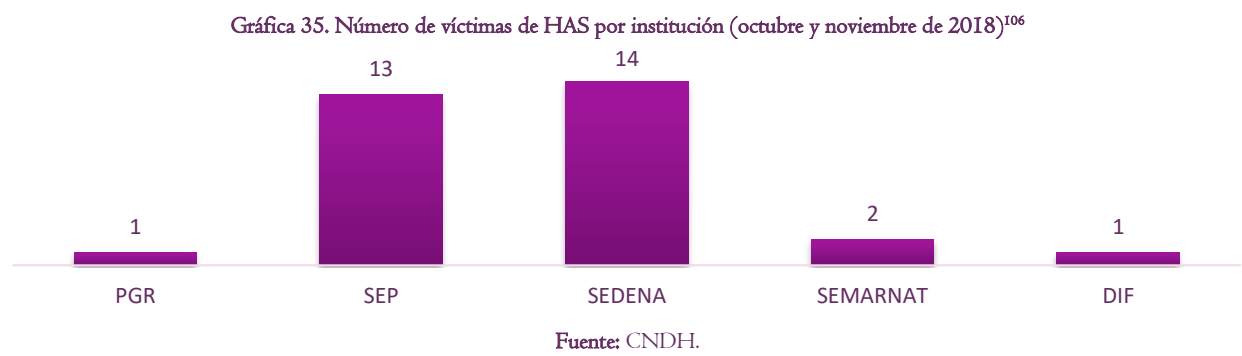
La **distribución de víctimas** fue en aumento con 53 en 2016, 149 en 2017 y 200 hasta septiembre de 2018:



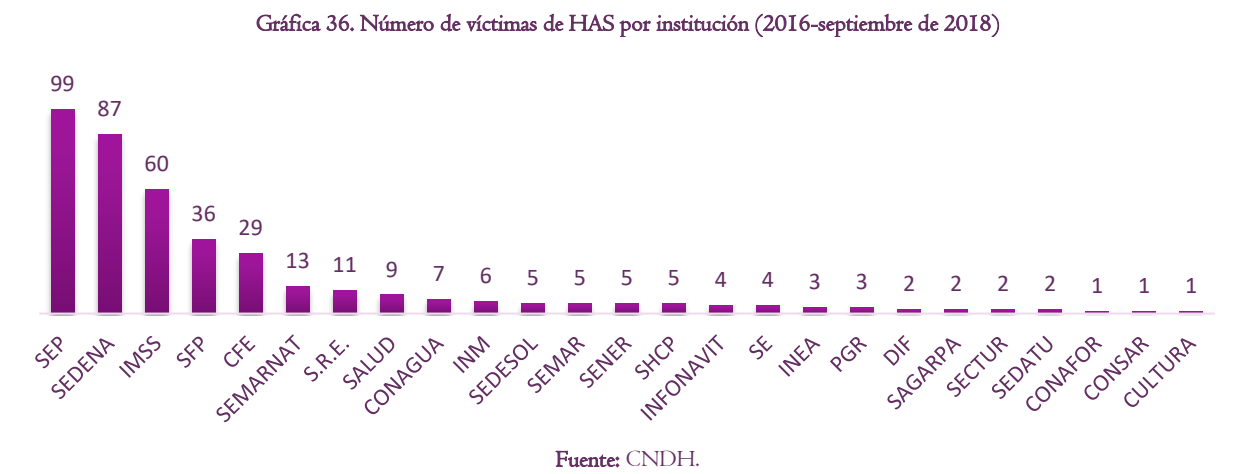
Fuente: CNDH.

¹⁰⁵ En 2017 la SFP registró un caso con cuatro víctimas.

Cabe destacar que algunas instituciones reportaron casos en fechas posteriores a la de corte del estudio. Los casos que reportaron algunas instituciones de octubre a noviembre de 2018 son 31, y por institución se distribuyen de la siguiente manera:

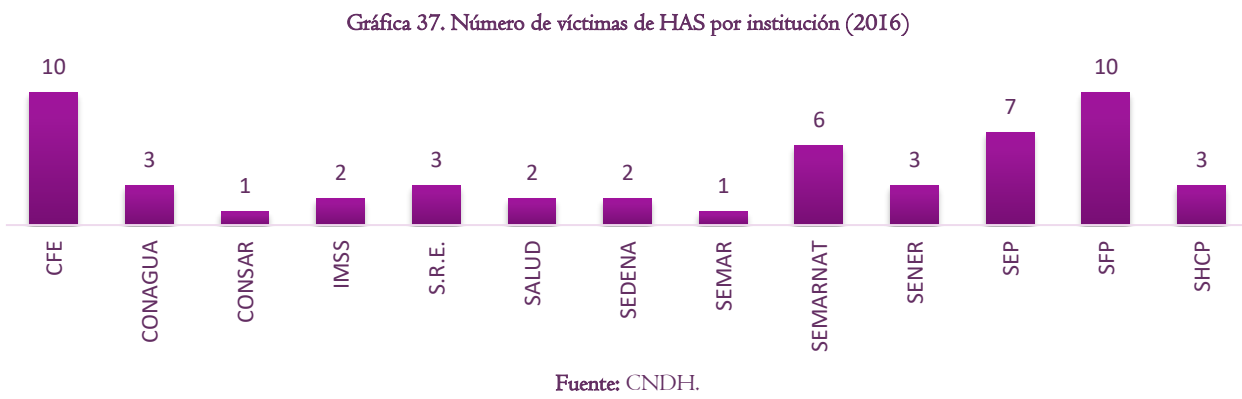


Ahora bien, en lo correspondiente a la distribución de víctimas por institución de enero de 2016 a septiembre de 2018, periodo fijado para el estudio, se observa la siguiente:



Como se observa, la SEP es la institución que más casos reporta en el periodo referido, seguido por la SEDENA (87) y el IMSS (60 casos). En conjunto, estas tres instituciones concentran el 61.19% de las víctimas de HAS.

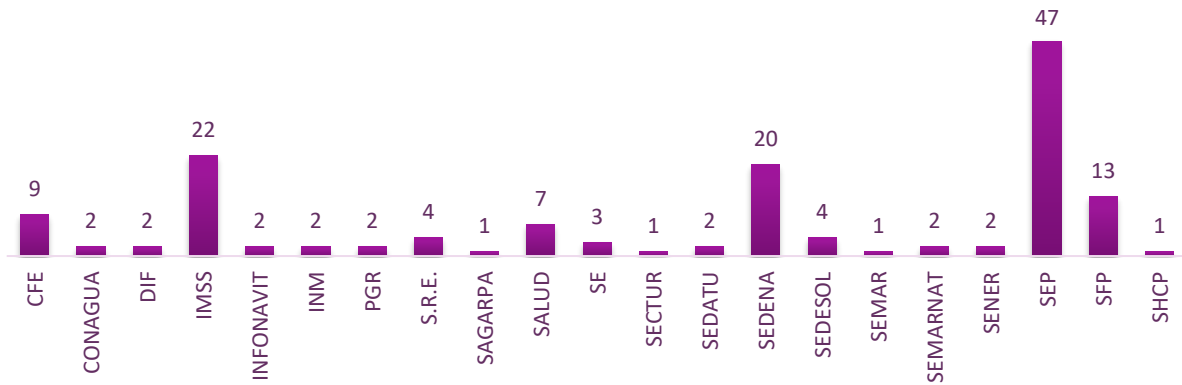
Cuando se analiza la información por año, se identifica que, de los 53 casos presentados en 2016, la CFE y la SFP reportan el mayor número de estos, seguidas de la SEP y la SEMARNAT, como se observa en el siguiente gráfico:



¹⁰⁶ Se reportan únicamente los datos de las instituciones que de manera adicional a lo solicitado proporcionaron esta información.

En 2017, la SEP registra un aumento de 40 casos, en relación con el 2016, y pasa a ser la institución que más casos reporta en dicho año. A esta institución le siguen, el IMSS con 22 (registró un aumento de 20 casos) y la SEDENA con 20 (en 2016 esta institución reportó dos casos). La distribución por institución de los 149 casos en este año fue la siguiente:

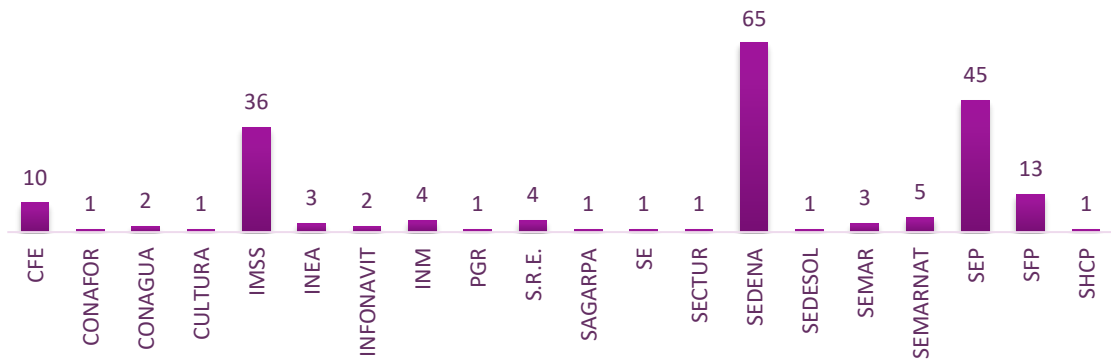
Gráfica 38. Número de víctimas de HAS por institución (2017)



Fuente: CNDH.

En lo correspondiente a los casos registrados hasta septiembre de 2018, se registró un total de 200, de los cuales, la SEDENA presentó el 32.5%, seguida de la SEP y después del IMSS, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 39. Número de víctimas de HAS por institución (hasta septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Cuando se compara el número de casos por año y por institución, se advierte que las que registran un incremento sostenido en los tres años revisados son: el IMSS y la SEDENA; asimismo, destaca que la SEP registró un aumento considerable de 2016 a 2017, de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 35. Número de casos por institución y por año

Instituciones	2016	2017	sep.-18
CFE	10	9	10
CONAFOR			1
CONAGUA	3	2	2
CONSAR	1		
CULTURA			1
DIF		2	
IMSS	2	22	36
INEA			3
INFONAVIT		2	2
INM		2	4
PGR		2	1
S.R.E.	3	4	4
SAGARPA		1	1
SALUD	2	7	
SE		3	1

Instituciones	2016	2017	sep.-18
SECTUR		1	1
SEDATU		2	
SEDENA	2	20	65
SEDESOL		4	1
SEMAR	1	1	3
SEMARNAT	6	2	5
SENER	3	2	
SEP	7	47	45
SFP	10	13	13
SHCP	3	1	1
Total	53	149	200

Fuente: CNDH.

Se debe tener en cuenta que el registro de los datos puede implicar alguno de los siguientes escenarios:

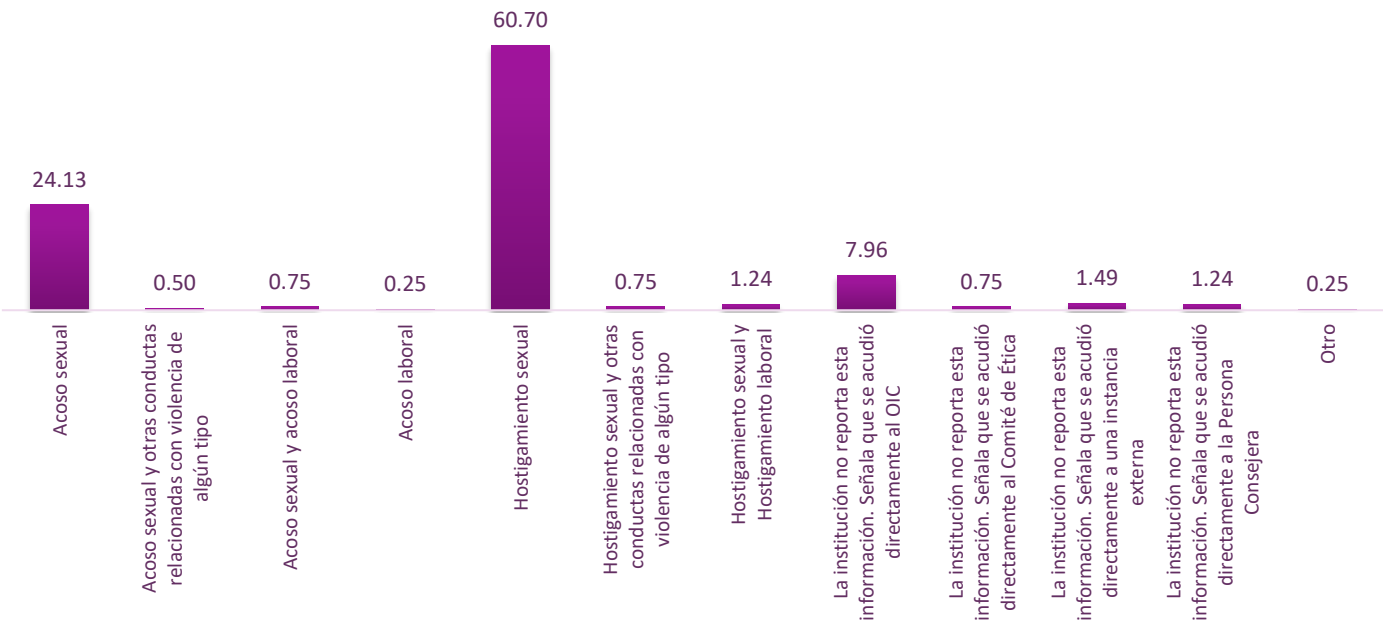
- Las instituciones no precisan si la información que reportaron corresponde a las oficinas centrales o si también comprenden las oficinas foráneas.
- El número elevado de casos podría también deberse al número de personas que laboran en la institución.
- En los casos donde las instituciones no reportan casos, se desconoce si ello refleja la realidad de la institución, o si existe una debilidad en el registro, pero no sólo en éste, sino también en la atención e investigación del HAS.

En otras palabras, el registro de los casos de HAS, como en otras problemáticas que implican la denuncia de las víctimas, presentan retos y limitaciones en la obtención e interpretación de la información; sin embargo, son un indicador sobre cómo se implementa el Protocolo, cómo se atiende y cómo se investiga el HAS, así como el empeño en contar con cifras claras, completas y confiables sobre las víctimas de HAS, los agresores, las características de los casos y el seguimiento de los mismos.

Respecto a la conducta denunciada

En lo correspondiente a la **conducta denunciada**, se advierte que 60.70% de las víctimas denunciaron hostigamiento sexual, seguido de 24.13% víctimas de acoso sexual. La distribución de frecuencias de las conductas denunciadas es la siguiente:

Gráfica 40. Porcentaje de conductas denunciadas (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

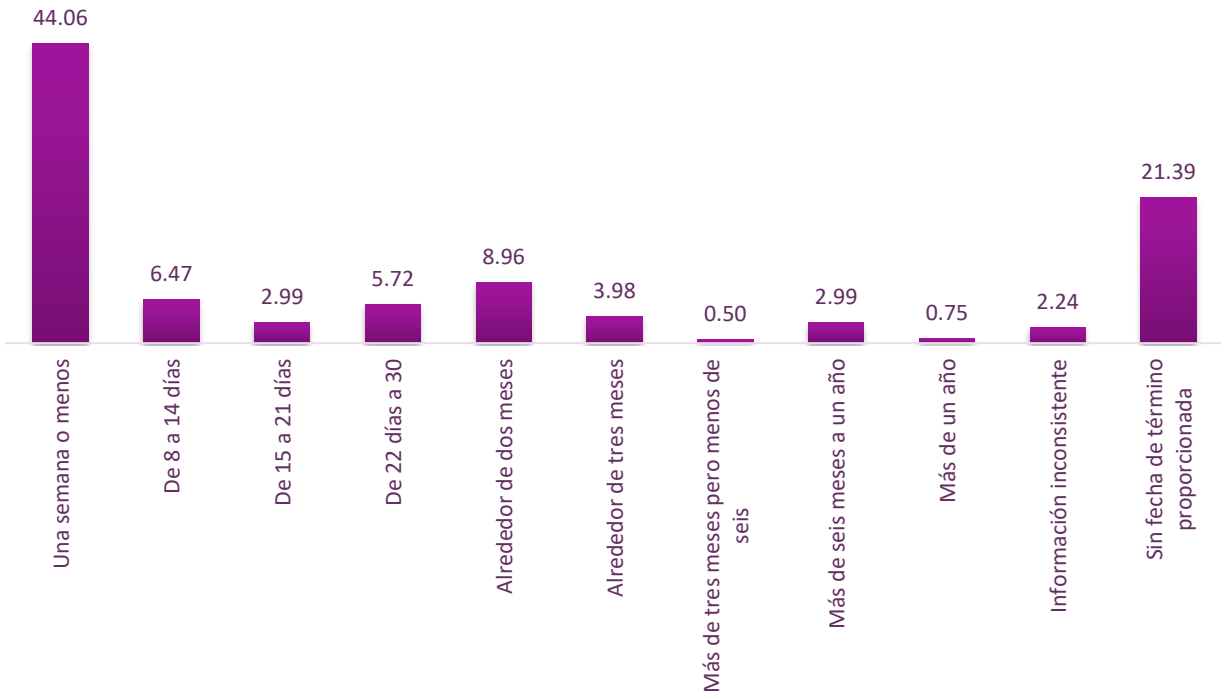
Así, se advierte que en su conjunto en el 86.08% de los casos, se trata de hostigamiento sexual y acoso sexual, como tal. Por otra parte, llama la atención la probable ausencia de comunicación entre las áreas para llevar un registro de la información adecuado que evite: duplicar el registro (porque la información la documentan y reportan más de dos áreas); no reportar registros (porque no exista claridad sobre quién los concentra) y, por supuesto, limitar el seguimiento adecuado a los casos que se presenten, en función de quién brinda la atención de primer contacto, y quién le da seguimiento.

Respecto a la fecha de la denuncia y la fecha de la conclusión del caso

En todos los casos se precisa la fecha de en qué se registró la denuncia, mientras que, respecto a la fecha de conclusión del caso, se advierte que en 88 de los 402 (21.89%) no se especifica este dato. Ello puede deberse a que son casos cuya investigación sigue en curso.

El tiempo que transcurre entre la presentación de la denuncia y la determinación sobre la procedencia de la investigación es variable en cada caso, sin embargo, se advierte que en el 44.06%, esta definición tarda una semana o menos. El tiempo máximo que se registró es de más de un año, y el número de casos con esta temporalidad es de 0.75%.

Gráfica 41. Porcentaje de casos por tiempos transcurridos entre la recepción de la denuncia y la determinación de la procedencia de la investigación (2016-septiembre de 2018)



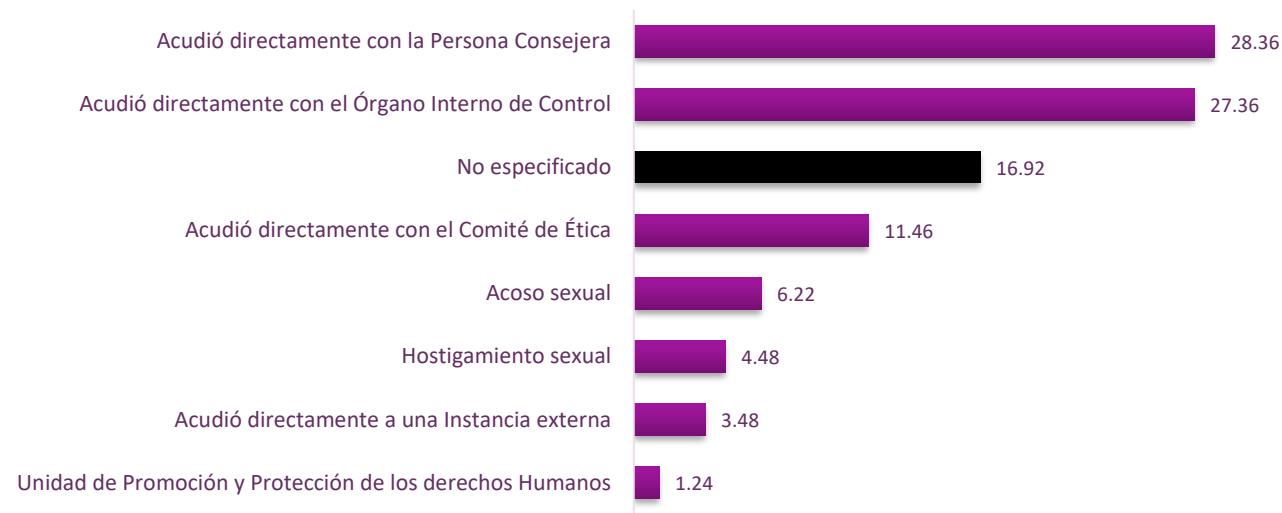
Fuente: CNDH.

Llama la atención que en el 21.39% de los casos no se especificó la fecha de término, lo cual podría deberse a que sigue en curso la determinación. Respecto al 2.24% de los casos donde se identificó información inconsistente, es decir, que la fecha de determinación antecedía a la fecha en que se presentó la denuncia.

Respecto a área, instancia o unidad a la que la víctima recurrió para presentar su caso

Destaca que la Persona Consejera y el Órgano Interno de Control representan las opciones más recurrentes a las que acuden las víctimas para plantear su caso. Ello es consistente con la ruta a seguir que se define en el Protocolo, sin embargo, se advierte también que en algunos de los casos no se especifica cuál fue la instancia de primer contacto para la denuncia, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 42. Porcentaje de casos por área, instancia o persona a la que acudió la víctima a presentar su caso (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Asimismo, sobresale que algunas instituciones refieran a “Acoso sexual” y “Hostigamiento sexual” como áreas o instancias a las que las víctimas han acudido. Se desconoce si así se denomina al área que atiende a las víctimas.

B. Información sobre las víctimas de HAS

Respecto al sexo de las víctimas

De las 402 víctimas reportadas por 25 instituciones de la APF, el 94.53% son mujeres, el 3.23% son hombres y en 2.24% de los casos, no se advierte el sexo de la víctima, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 43. Porcentaje de casos por sexo de las víctimas (2016-septiembre de 2018)



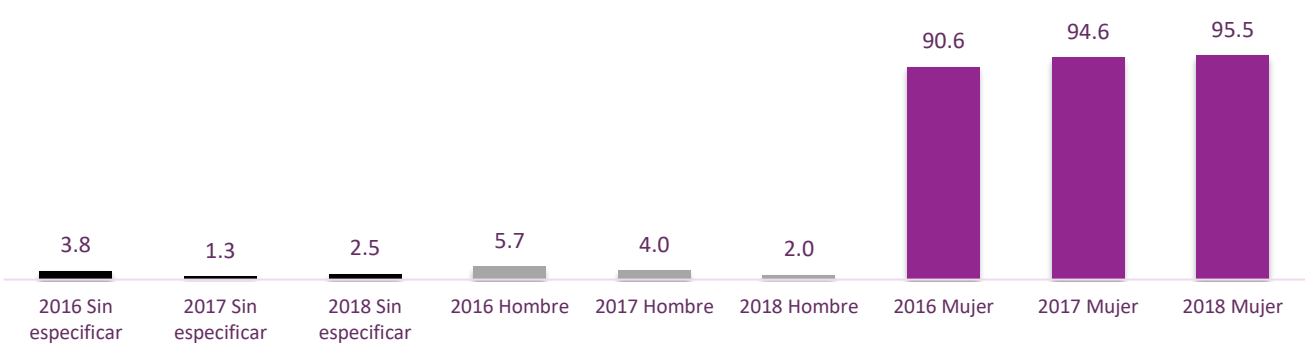
Fuente: CNDH.

Como se advierte el problema de HAS afecta predominantemente a mujeres, se vislumbra una diferencia porcentual entre mujeres y hombres de 91.3 puntos porcentuales¹⁰⁷, lo que pone de manifiesto el impacto diferenciado del hostigamiento sexual y del acoso sexual.

¹⁰⁷ Para el cálculo de la diferencia porcentual se toma como base el porcentaje de mujeres víctimas de HAS, menos el porcentaje de hombres víctimas de HAS.

Cuando se analiza la información por años, se observa que el porcentaje de mujeres víctimas ha ido en ascenso, en contraste con el porcentaje de hombres que han sido víctimas de HAS, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 44. Porcentaje de casos por año y sexo de las víctimas (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Ahora bien, cuando analizamos la información por sexo y por institución, la SFP no especifica el sexo de nueve víctimas de HAS; por otra parte, IMSS, SEDENA, SEMARNAT, SEP y SFP son las instituciones que registran casos de HAS donde la víctima es un hombre, como se observa a continuación:

Tabla 36. Número de casos por sexo de las víctimas e institución (2016-septiembre de 2018)

Institución	Sin especificar	Hombre	Mujer	Total
CFE	0	0	29	29
CONAFOR	0	0	1	1
CONAGUA	0	0	7	7
CONSAR	0	0	1	1
CULTURA	0	0	1	1
DIF	0	0	2	2
IMSS	0	5	55	60
INEA	0	0	3	3
INFONAVIT	0	0	4	4
INM	0	0	6	6
PGR	0	0	3	3
S.R.E.	0	0	11	11
SAGARPA	0	0	2	2
SALUD	0	0	9	9
SE	0	0	4	4
SECTUR	0	0	2	2
SEDATU	0	0	2	2
SEDENA	0	1	86	87
SEDESOL	0	0	5	5
SEMAR	0	0	5	5
SEMARNAT	0	1	12	13
SENER	0	0	5	5
SEP	0	4	95	99
SFP	9	2	25	36
SHCP	0	0	5	5
Total	9	13	380	402

Fuente: CNDH.

Es importante señalar que respecto a los casos donde no se especifica el sexo de las víctimas, no en todos se trata de denuncias anónimas.

Del total de casos registrados, 16 implicaron una denuncia anónima, lo que equivale al 3.98% de los casos. La distribución de las denuncias anónimas por institución es la siguiente:

Gráfico 45. Número de denuncias anónimas por institución y por año



Fuente: CNDH.

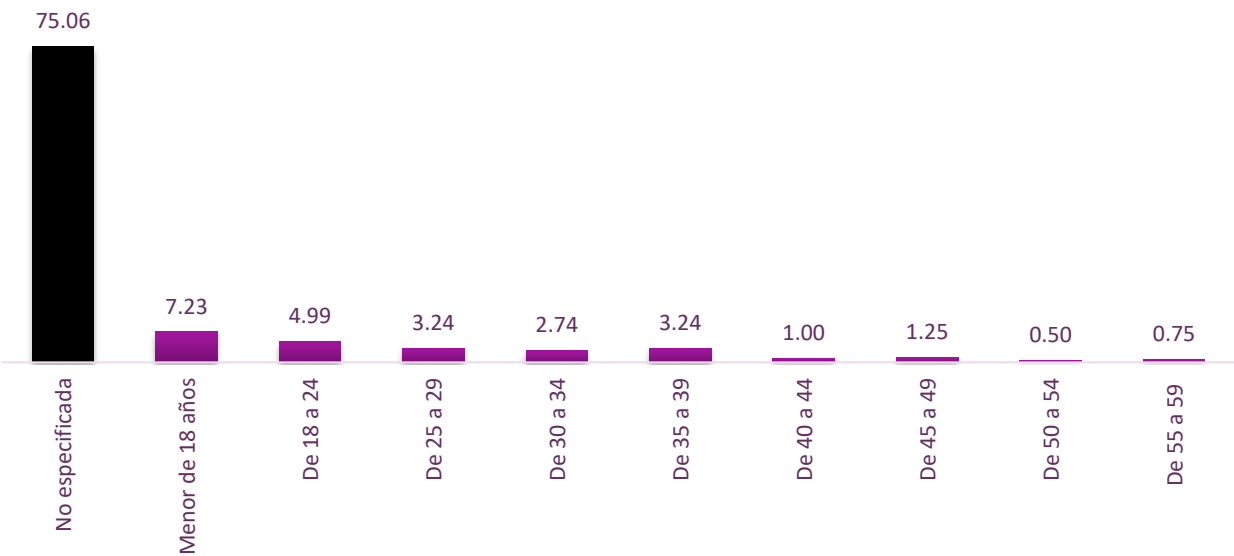
Se observa como una necesidad el reforzar los mecanismos para investigar adecuadamente los casos y preservar, al mismo tiempo, el anonimato de la denuncia, de tal modo que la víctima se sienta segura al denunciar y coopere en la investigación que se inicie en la institución.

Respecto a la edad de las víctimas

En lo relacionado con la **edad de las víctimas**, destaca que tres terceras partes de las instituciones no reportan esta información. No obstante, en lo correspondiente a los casos donde sí se señala, se identificó que la edad mínima de las víctimas es de 12 años, y la máxima de 57 años¹⁰⁸. La institución que registra a la víctima de 12 años es la SFP, sobre dicho caso, lo único que se sabe es que la SFP se declaró incompetente para atenderlo.

Cuando se analiza la distribución por rango de edad, se advierte que el rango que va de 12 a 17 años (visualizado en la gráfica como de menor de 18 años) es el de mayor porcentaje (7.23%), como se observa a continuación:

Gráfica 46. Porcentaje de casos por rango de edad de las víctimas (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

¹⁰⁸ Se excluyó del análisis un caso atípico, donde se señalaba que la edad de la víctima de HAS era de 1.

Si bien los dos rangos de mayor edad registran menos de un punto porcentual, se identifica que el HAS es un asunto que concierne a las mujeres de todas las edades. De manera particular, llama la atención el rango que comprende de menos de 18 años, en tanto que en algunos casos podría tratarse de estudiantes, además de poder incurrir en algún delito adicional.

Sobre este punto, destaca que se registran tres casos en el periodo de análisis que no laboraban en la institución, sino que eran mujeres que estaban realizando su servicio social. El primer caso registrado fue en la SHCP en 2016; en 2018 se registraron dos, uno en el INEA y otro en la SRE.

Llama la atención que sólo uno de estos casos implicó tomar medidas cautelares (en el INEA), pero que en ninguno existió algún tipo de sanción para las personas agresoras. En la siguiente tabla se resumen los tres casos cuyas víctimas eran prestadoras de servicio social:

Tabla 37. Resumen de los casos donde las víctimas eran prestadoras de servicio social por institución

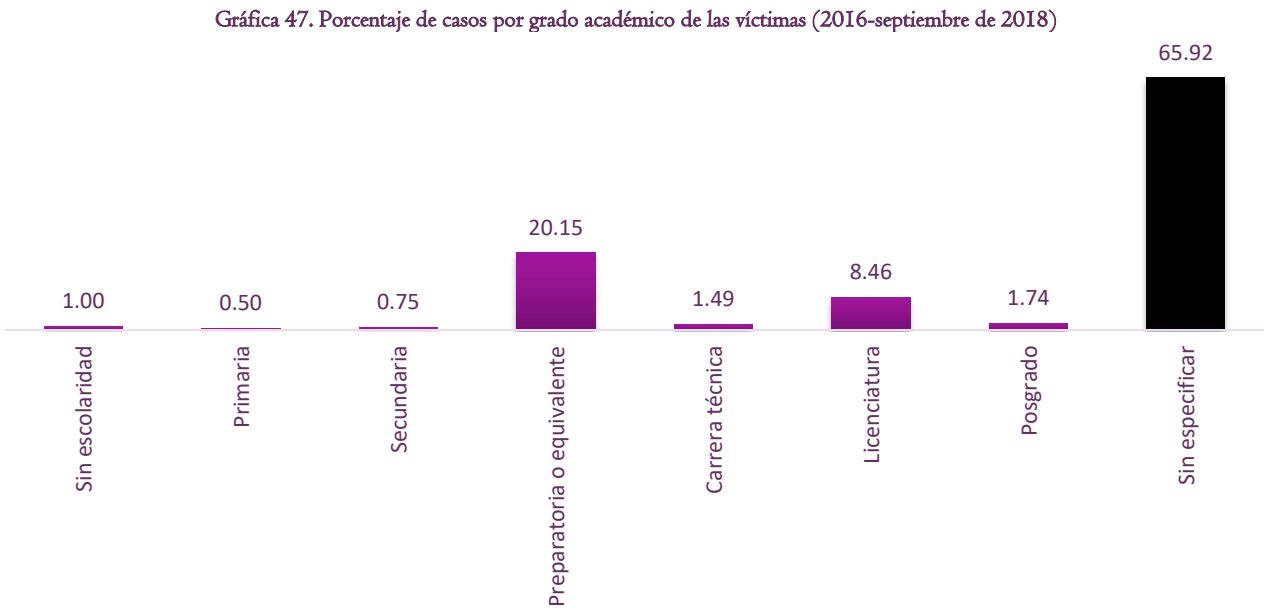
Institución	Tipo de conducta	Fecha	Medidas cautelares adoptadas	Sanciones
SHCP	Hostigamiento sexual	25/julio/2016	No	Archivado por falta de elementos
INEA	Acoso sexual	25/mayo/2018	Sí	Aún no se emite una sanción.
SRE	Acoso sexual	06/marzo/2018	No	Se remitió al OIC

Fuente: CNDH.

Frente a este panorama, resulta particularmente relevante garantizar que las personas que realizan su servicio social en las instituciones cuenten con canales específicos para la resolución de sus casos, de tal modo que se esté en condiciones de realizar una investigación ágil y oportuna para garantizar canales institucionales que salvaguarden su integridad.

Respecto al grado académico de las víctimas

En cuanto al **grado académico de las víctimas**, en el 65.92% de los registros no se especifica el grado académico de las víctimas. En los casos donde sí se precisa, se identifica que el 20.15% tienen preparatoria o equivalente, como se observa a continuación:



Fuente: CNDH.

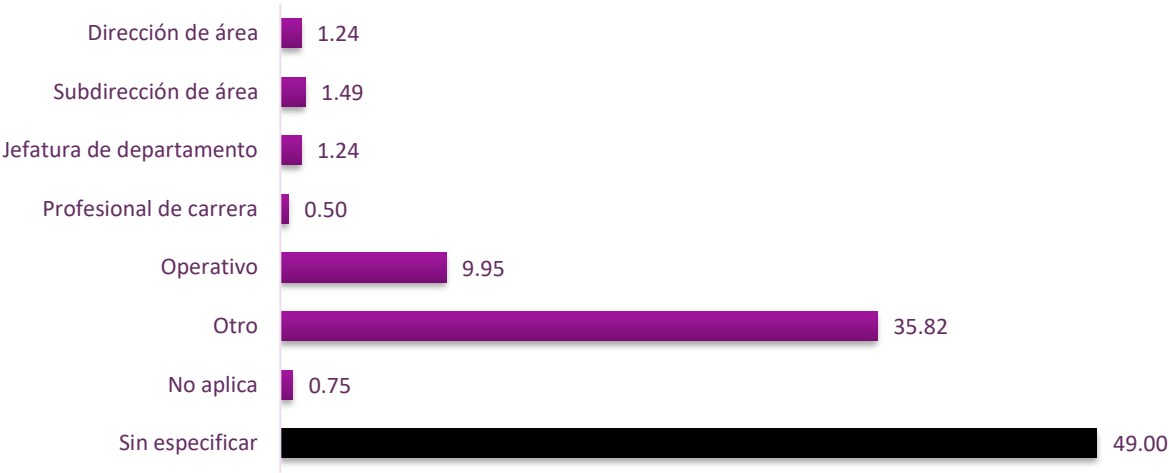
El grado de licenciatura es el segundo que tiene el mayor porcentaje, respecto de los casos donde sí se precisa la escolaridad de las víctimas.

Cargo que ocupan las víctimas

En lo relacionado con el cargo que ocupa la víctima en la institución, en 49% de los casos no se precisa dicha información. El porcentaje que prevalece en los casos donde sí se señala el cargo es “otro”, lo cual no permite identificar si hay cargos especialmente vulnerados en las instituciones.

En los casos donde sí se precisa el cargo, se advierte que si bien se registran casos donde la víctima ocupa una dirección de área, el problema se agudiza en el personal operativo, de acuerdo con la siguiente gráfica:

Gráfica 48. Porcentaje de casos por cargo de las víctimas que ocupan en las instituciones (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Lo anterior es acorde con el dato relacionado con la predominancia del hostigamiento sexual, donde una figura de poder ejerce este tipo de violencia contra las víctimas.

Como parte de la información adicional proporcionada por las instituciones sobre las víctimas, se advirtió lo siguiente:

Las instituciones registran denuncias anónimas, y ello lo asocian a la falta de seguimiento de los casos.

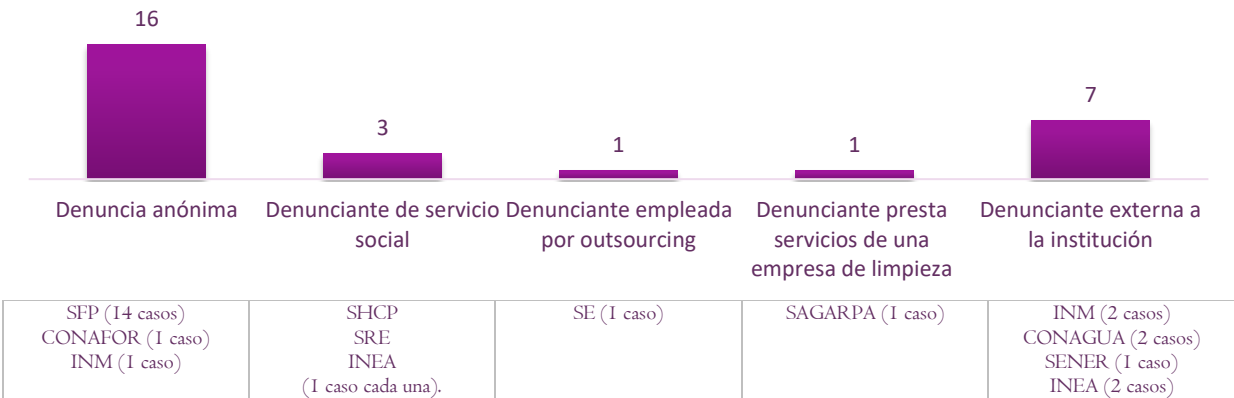
Hay tres casos de denunciantes de servicio social, lo cual constituye un reto para la aplicación del Protocolo y para las medidas inmediatas que se tomen. De manera particular, se dificulta la investigación porque las personas de servicio social están por un tiempo delimitado en la institución, mientras que la investigación puede exceder dicha temporalidad.

Se registra un caso donde se señala específicamente que la víctima está empleada por outsourcing. En este caso específico, no se registrar que se haya emitido alguna sanción administrativa y tampoco alguna medida inmediata. En un sentido semejante, una institución reporta que una denunciante presta servicios de limpieza, y en este caso la investigación continúa.

Asimismo, destaca que en siete casos se registra que la denunciante es externa a la institución, esto es: se trata de personas a las que se les prestó algún servicio por parte de la institución, o que existió alguna vinculación con la institución y donde se presentó hostigamiento o acoso sexual.

El número de casos que refleja estas situaciones particulares sobre las víctimas se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfica 49. Número de casos por características específicas de las víctimas de HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Como se advierte, esta información da cuenta de escenarios complejos para la aplicación del Protocolo, que pueden derivar en acciones parciales para atender e investigar el hostigamiento y acoso sexual, colocando en una situación de desprotección a las víctimas.

Si bien la información sobre las víctimas no está completa, en tanto que predomina en todos los rubros la no especificación de la información, se puede identificar que se trata de mujeres predominantemente jóvenes, aunque observamos que todos los rangos de edad registran casos, incluso el rango correspondiente a menores de edad.

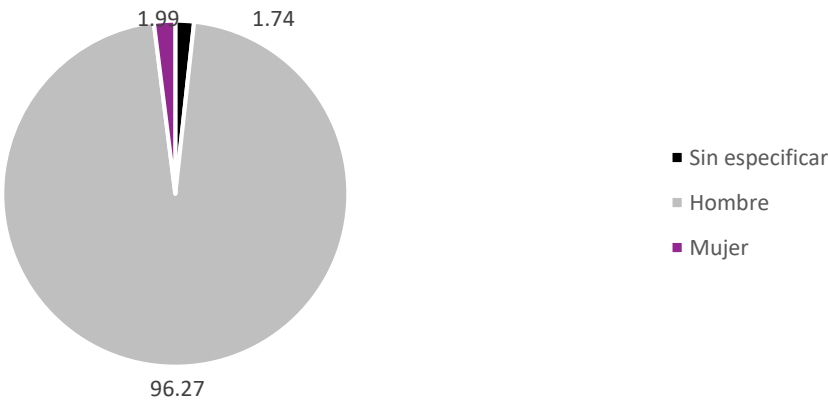
Asimismo, se advierte que prevalecen relaciones que con independencia de cómo se registre la conducta, advierten la ocurrencia mayor de hostigamiento sexual, en tanto que son mujeres que ocupan cargos de subordinación; sin que esto signifique que las mujeres que ocupan direcciones, subdirecciones o jefaturas de departamento, no puedan vivir también hostigamiento o acoso sexual.

C. Información sobre quienes ejercen HAS

Sexo de los agresores

Respecto a los casos de HAS registrados en 25 instituciones de la APF durante 2016 y hasta septiembre de 2018, se identificó que en el 96.27% de los casos, los agresores fueron hombres. A continuación, se observa la información:

Gráfica 50. Porcentaje de casos por sexo de los agresores (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

El porcentaje donde no se especifica el sexo del agresor y el porcentaje de mujeres agresoras representa en términos absolutos ocho casos para cada rubro.

Edad de los agresores

La **edad** mínima registrada en los agresores es de 25 años, la máxima es de 67. Se observa que en el 79.35% de los casos no se registra esta información. Este porcentaje es 4.29 puntos porcentuales mayor a lo reportado sobre las víctimas. Es decir, la información de los agresores está subregistrada en este rubro. Lo mismo ocurre en el de sexo, pero en este caso, la diferencia porcentual es de 0.7 puntos.

La gráfica con la distribución de los rangos de edad de los agresores es la siguiente:

Gráfica 51. Porcentaje de casos por rangos de edad de los agresores (2016-septiembre de 2018)



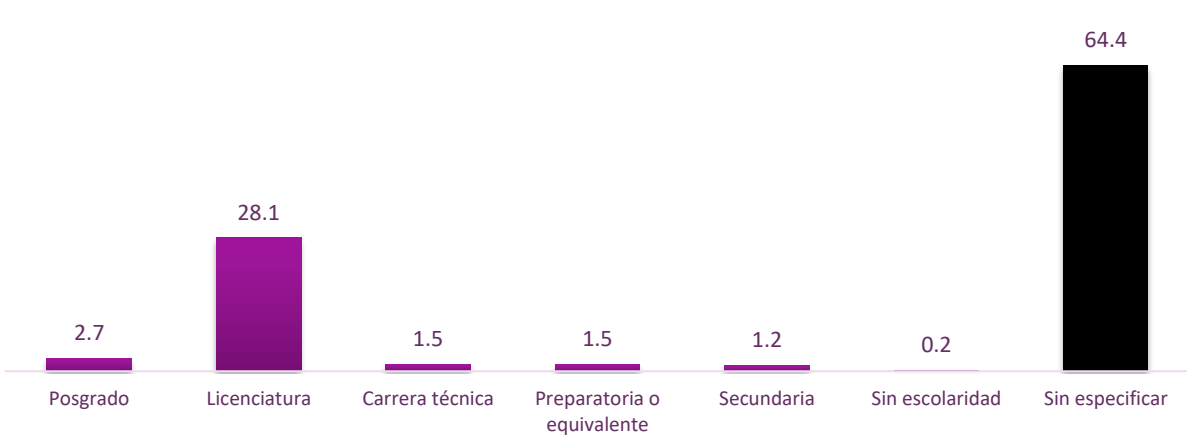
Fuente: CNDH.

Como se observa, el rango de edad de 55 a 60 años registra el porcentaje más alto.

Grado académico de los agresores

En el 64.93% de los casos no se proporciona la información del grado académico sobre los agresores. Respecto a los agresores sobre los que sí se cuenta con esta información, se advierte que el 27.6% cuentan con licenciatura, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 52. Porcentaje de casos por grado académico de los agresores (2016-septiembre de 2018)

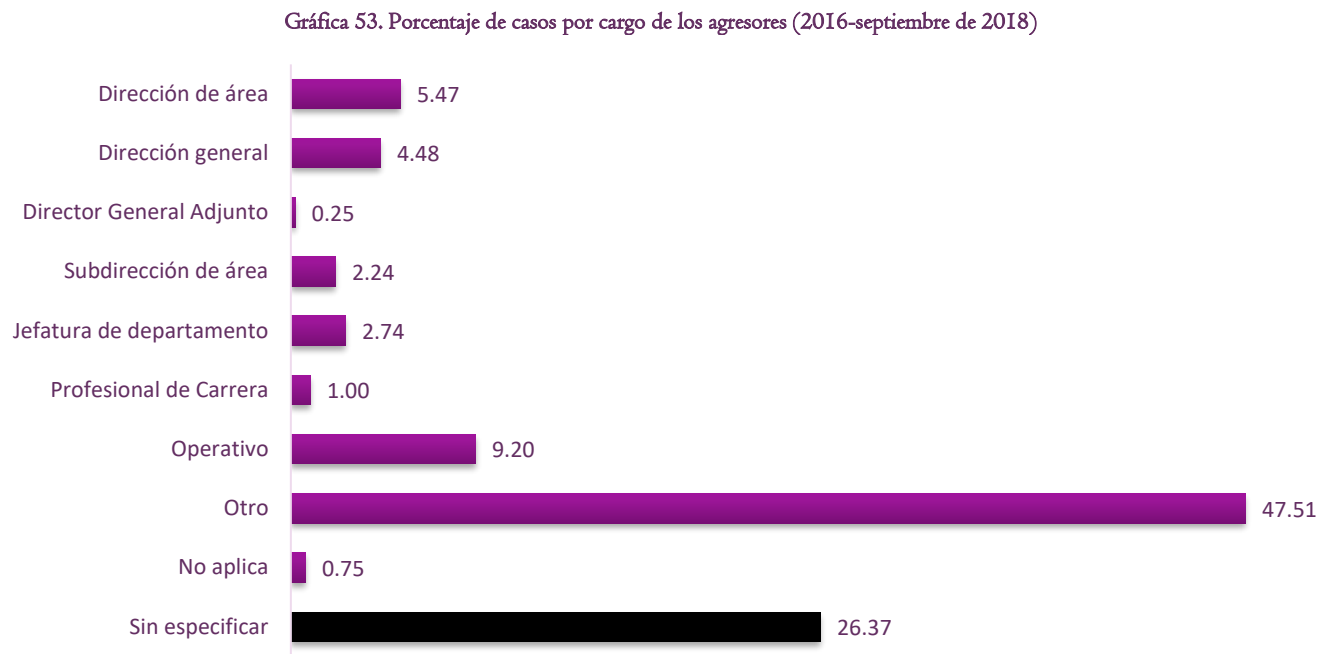


Fuente: CNDH.

Cargo de los agresores

La información obtenida sobre **el cargo de los agresores** presenta algunas dificultades, entre las que sobresale el elevado porcentaje de “otro” cargo, así como el porcentaje de casos en los que no se especifica dicha información.

Como se observa en la siguiente gráfica, el porcentaje de agresores que ocupan alguna dirección (ya sea de área o general) es de 10.20%, dato ligeramente superior al de personal operativo:



Fuente: CNDH.

Tanto en el caso de las víctimas como de los agresores, se observa que la información relacionada con el cargo que se ocupa se encuentra subregistrada. Ello podría deberse a que las instituciones consideran que al documentarse si se trata de acoso o de hostigamiento, se subsume la jerarquía entre las víctimas y los agresores.

Como se advierte, la información registrada sobre los agresores es aún menos de la reportada para el caso de las víctimas. Al respecto, llama la atención que la documentación de los casos tenga limitantes para la obtención de información que permita focalizar y reforzar las acciones en materia de sensibilización, pero también en el fortalecimiento de rutas a seguir para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y el acoso sexual en la APF.

D. Medidas adoptadas frente a los casos de HAS

Sobre las acciones llevadas a cabo al interior de las instituciones para hacer frente a los casos de HAS, se indagó sobre los siguientes puntos:

- Resolución bajo conciliación entre partes
- Se adoptaron medidas cautelares
- Acciones que repercuten en la vida laboral de las víctimas
 - Se reubicó físicamente a la presunta víctima
 - Se cambió de unidad administrativa a la presunta víctima
 - Se cambió el horario de trabajo de la presunta víctima

- Acciones que repercuten en la vida laboral de los agresores
 - Se reubicó físicamente al presunto agresor
 - Se cambió de unidad administrativa al presunto agresor
 - Se cambió el horario de trabajo del presunto agresor

A continuación, se describen los resultados sobre las medidas adoptadas.

Respecto a conciliación entre las partes

Si bien está previsto que en casos de violencia contra las mujeres no está permitida la conciliación entre las partes, esto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que en el apartado de la atención a las víctimas señala como derecho lo siguiente:

ARTÍCULO 52.- Las víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes:

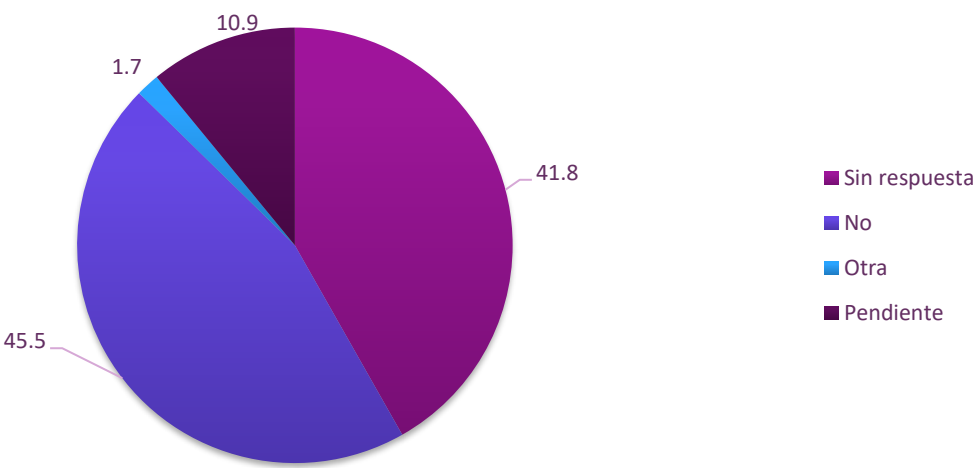
[...]

IX. La víctima no será obligada a participar en mecanismos de conciliación con su agresor.

[...]

Al respecto, si bien las instituciones de la APF no reportan casos de conciliación como un mecanismo de resolución del problema, sí registran casos como “pendientes” o en la opción “otra”, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 54. Porcentaje de casos con resolución a través de la mediación (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Destaca tanto el porcentaje donde no se remitió respuesta sobre este punto, como el pendiente, en tanto que sería preciso indagar sobre cuáles son los elementos por los que la resolución de los casos está pendiente.

En lo que corresponde a los casos donde se señala como “pendiente” considerar la mediación, cuando se analiza la información por año y por institución, se identifica que son dos instituciones las que apuntan el estatus de pendiente para resolver los casos a través de la mediación son la SEP y la SAGARPA. La distribución por años es la siguiente:

Tabla 38. Número de casos con estatus de “pendiente” en la resolución a través de la mediación (2016-septiembre de 2018)

Año	Institución	Casos con estatus de “Pendiente”
2016	SEP	2
2017	SAGARPA	1
2017	SEP	39
2018	SAGARPA	1
2018	SEP	1
Total		44

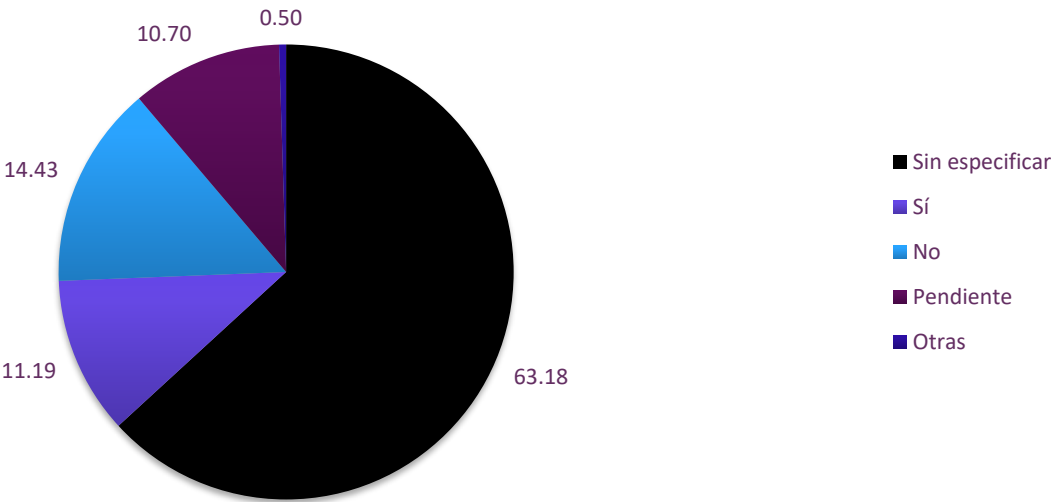
Fuente: CNDH.

Como ya quedó mencionado, de acuerdo con la legislación vigente, no puede procurarse la mediación en casos de violencia contra las mujeres; en este sentido, las instituciones que señalan como “pendiente” la resolución del HAS a través de la mediación constituyen una preocupación, en tanto que representa un indicio de que las acciones llevadas a cabo para la resolución de los casos pueden ir en detrimento de los derechos de las víctimas.

Respecto a las medidas cautelares adoptadas

Si bien predomina el porcentaje de “sin especificar” sobre **medidas cautelares** en los casos de HAS, también se observa que en un 14.43% de los mismos, no se adoptaron estas medidas, como se observa a continuación:

Gráfica 55. Porcentaje de casos donde se adoptaron medidas cautelares (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Respecto a los casos que se señalan como “otras”, sólo son dos y apuntan lo siguiente:

Tabla 39. Otras consideraciones sobre la adopción de medidas cautelares por institución

Institución	Medida
SRE	No se pudieron obtener datos de la persona denunciada. La denunciante era personal de servicio social
CONAFOR	Se envió correo electrónico a las denunciantes anónimas, con el resultado de las encuestas de clima laboral en la cual no se percibe hostigamiento y acoso sexual, sin embargo, se hace la recomendación a todo el personal que de existir en lo particular un caso de hostigamiento y/o acoso sexual, procedan a levantar una denuncia en apego al Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual y al Procedimiento para el Levantamiento y Atención de denuncias. Así mismo, se envió por medio de correo electrónico a todo el personal de la Gerencia Estatal de Jalisco material de difusión con el Procedimiento para el Levantamiento y Atención de

Institución	Medida
	denuncias, y la recomendación de mantener una actitud de respeto hacia las personas con las que se tiene relación al interior de la Gerencia Estatal, conduciéndose de forma digna sin proferir expresiones, comportamientos, lenguaje o acciones sugestivas.

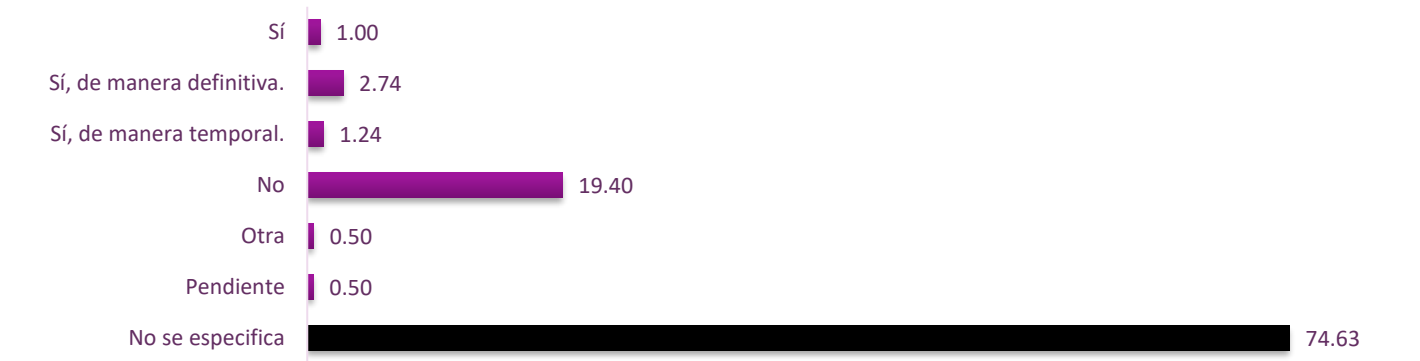
Fuente: CNDH.

Por otra parte, si bien el 11.19% señala haber emitido medidas, no se precisa en el apartado de observaciones sobre en qué consistieron.

Respecto a las medidas que impactan en la situación laboral de las víctimas

Una de las medidas probables que se llevan a cabo en las instituciones ante un caso de hostigamiento o acoso sexual tiene que ver con la reubicación de las víctimas. Al respecto, se identifica que por lo menos en 4.98% de los casos, se reconoce que se reubicó físicamente a la víctima de lugar de trabajo, y de este porcentaje, en 2.74% la reubicación fue definitiva. La distribución es la siguiente:

Gráfica 56. Porcentaje de casos donde hubo un cambio físico de ubicación laboral de la víctima de HAS (2016-septiembre de 2018)

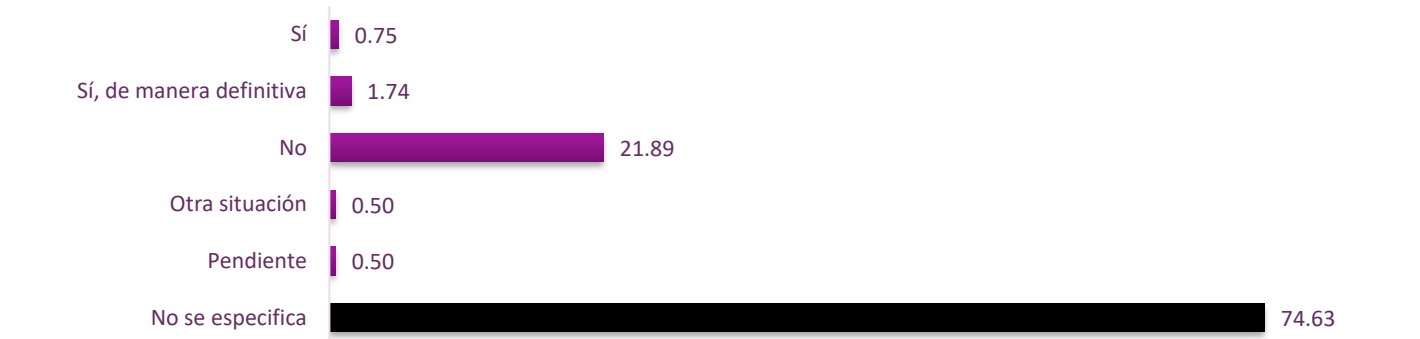


Fuente: CNDH.

Se observa con preocupación que la constante es que no se especifica este tipo de información en cada caso.

En lo que respecta a mover de área a la víctima, derivado del hostigamiento o acoso sexual, se identifica que ello ha ocurrido en 1.74% de los casos, como se observa en el siguiente gráfico:

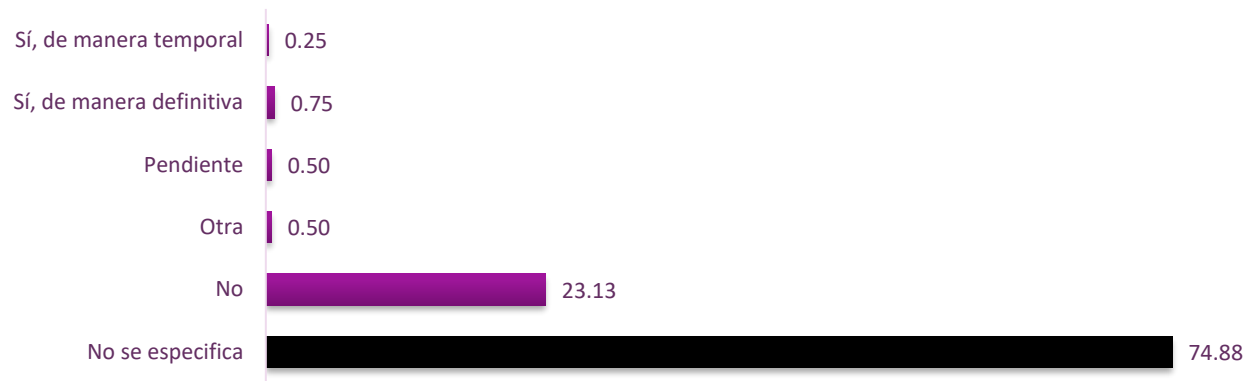
Gráfica 57. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de área de la víctima de HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Otra medida sobre la que se indagó, es sobre el cambio de horario de trabajo de las víctimas. Al respecto, se identificó que en el 23.13% de los casos no ha sido una medida adoptada.

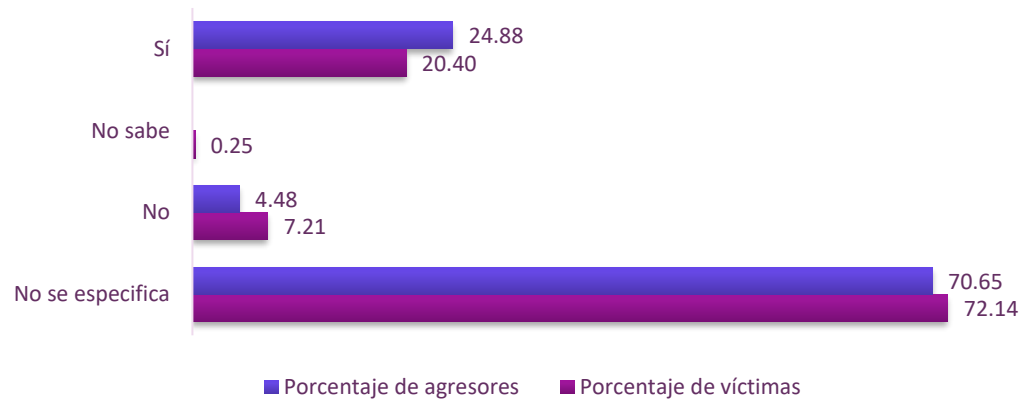
Gráfica 58. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de horario de trabajo de la víctima de HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Cabe destacar que cuando se pregunta sobre si la víctima y el agresor continúan laborando en la institución, se advierte que un mayor porcentaje de agresores (24.88%) continúan trabajando en la institución, en comparación con el porcentaje de víctimas (20.40%) que siguen laborando en dicha institución, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 59. Porcentaje de víctimas y agresores que continúan trabajando en la institución donde se llevó a cabo el HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

La diferencia porcentual entre mujeres y hombres se reproduce en el porcentaje de quienes ya no trabajan en la institución (7.21 de víctimas ya no trabajan en la institución, contra el 4.48% de los agresores). Lo mismo ocurre en el porcentaje de víctimas donde no se especifica si continúan o no trabajando en la institución.

Al respecto, resulta relevante prestar atención a los factores que tienen que ver con que las víctimas continúen en menor porcentaje en sus trabajos donde se presentaron las conductas de HAS, sobre todo, si ello guarda relación con el procedimiento en sí que atraviesan por señalar que se ha cometido hostigamiento y acoso sexual en su contra.

Respecto a las medidas que impactan en la situación laboral de los agresores

En lo relacionado con la reubicación física del agresor, como medida ante el hostigamiento y acoso sexual en que se señala como responsable, se identifica que en 13.43% de los casos se ha reubicado al agresor, pero de manera definitiva en 3.73%, como se observa en el siguiente gráfico:

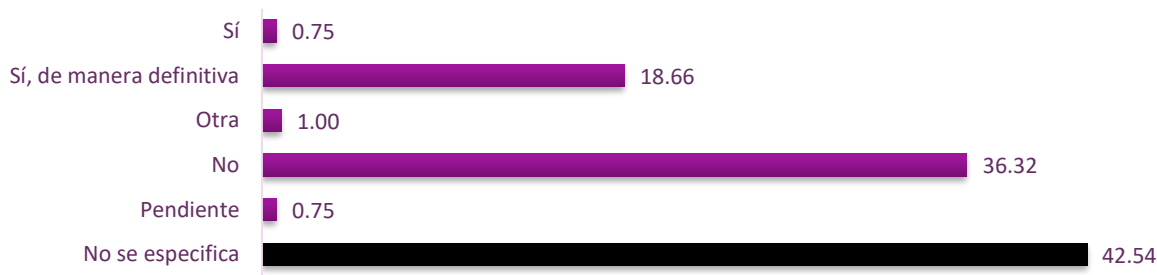
Gráfica 60. Porcentaje de casos donde hubo un cambio físico de ubicación laboral del agresor en casos de HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

En lo que respecta a la reubicación de unidad administrativa, se advierte que esta medida fue implementada en 19.41% de los casos, como se observa a continuación:

Gráfica 61. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de unidad administrativa del agresor en casos de HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Cabe destacar que, en la información proporcionada por las instituciones, se advirtió que uno de los casos que implicó la reubicación del agresor se llevó a cabo precisamente a solicitud de éste (un caso en la SRE). En lo correspondiente al cambio de horario, se advierte que no ha sido considerada una opción en la mayoría de los casos:

Gráfica 62. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de horario de trabajo del agresor en casos de HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

E. Sanciones a casos de HAS

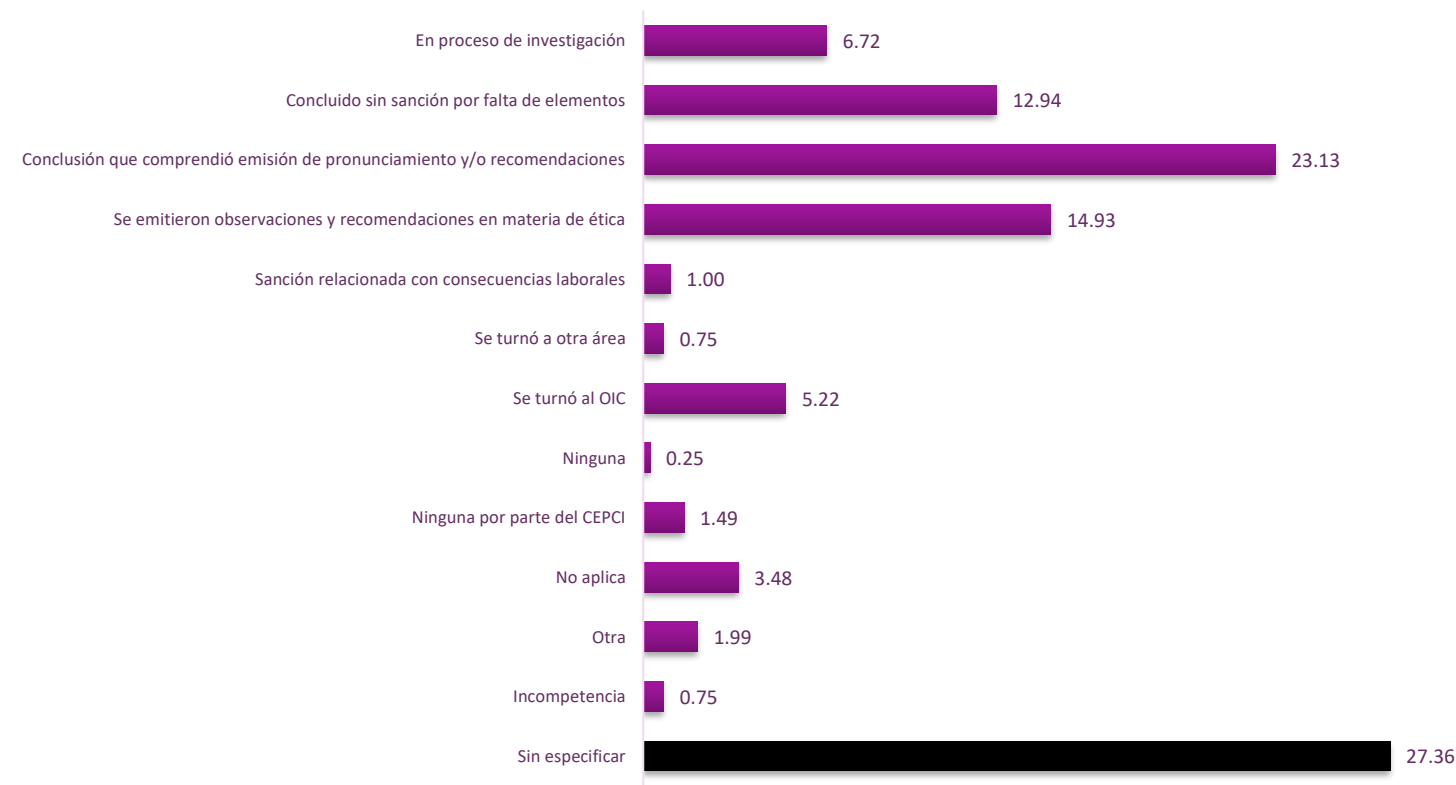
En relación con las sanciones impuestas por el hostigamiento y acoso sexual, se advierte que, por una parte, las instituciones reportan si se ha sancionado o no al agresor; por otra parte, se apuntan particularidades sobre los casos.

De acuerdo con la información proporcionada por las instituciones, en 402 de los casos con una víctima identificable se advierte lo siguiente:

- En 110 casos (equivalente al 27.36%) no se proporciona información sobre si hubo alguna sanción o en qué estatus se encuentra el caso.
- Los casos que se encuentran en proceso de investigación representan el 6.72%.
- Los casos concluidos sin sanción por falta de elementos (que agrupa también a los que se señalaron como archivados) representan el 12.92% de los casos.
- Destaca que el estatus que prevalece 23.13%, es aquel que indica que se concluyó el caso y que las acciones llevadas a cabo comprendieron emisión de pronunciamientos y/o recomendaciones al agresor, relacionadas con emisión del pronunciamiento de “cero tolerancia”.

El desagregado de todos los elementos asociados a la sanción y, en general, al estatus de los casos se puede observar en la siguiente gráfica:

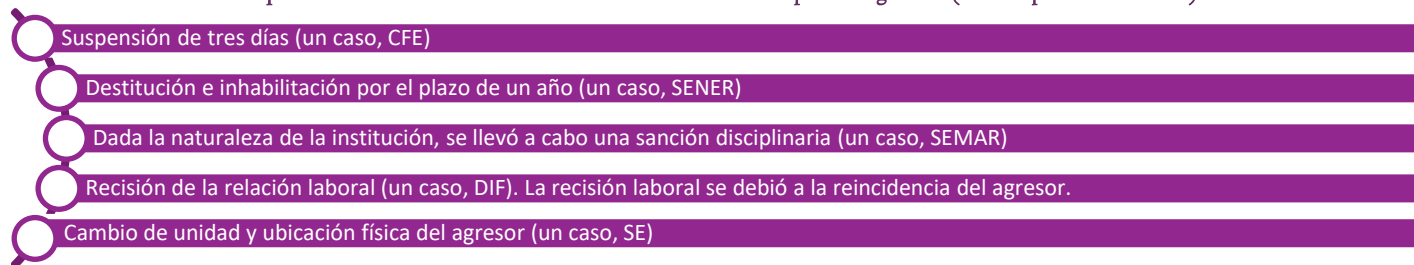
Gráfica 63. Porcentaje de casos por sanciones impuestas (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Respecto al 1% de los casos donde se impuso algún tipo de sanción que impactó laboralmente al agresor, se identificaron las que se enlistan a continuación:

Esquema 8. Sanciones relacionadas con consecuencias laborales para los agresores (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Es importante mencionar que, en algunos casos, los agresores o solicitan el cambio de su área de trabajo (un caso en la SRE), o renuncian a sus trabajos (un caso así señalado en la SFP), sin que ello sea una consecuencia directa del proceso de investigación, o una decisión por parte de las áreas o personas competentes al interior de cada institución.

En lo relacionado con los casos donde se señala que se turnó a otra área, se identifica que la mayoría se refiere al OIC, después al CEPCL, y en otros casos no se puntualiza a qué área se turnó.

Como otras situaciones relacionadas con la sanción, en tres instituciones se señala que:

- La presunta víctima no ha decidido denunciar ante el CEPCL (tres casos, SEP).
- No fue atendido por la vía administrativa, considerando la naturaleza de la institución y después del estudio del caso se le determinó una sanción disciplinaria (un caso, SEMAR).
- Se resolvió de manera institucional (un caso, SEMAR).

En los casos donde se señala incompetencia, no se aporta mayor información. Sobre este punto, se trata de tres casos de la CFE.

En lo correspondiente a los casos donde “No aplica”, llama la atención concretamente un asunto presentado por CONAFOR donde se señala lo siguiente:

Se envió correo electrónico a las denunciante anónimas, con el **resultado de las encuestas de clima laboral en la cual no se percibe hostigamiento y acoso sexual**, sin embargo, se hace la recomendación a todo el personal que de existir en lo particular un caso de hostigamiento y/o acoso sexual, procedan a levantar una denuncia en apego al Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual y al Procedimiento para el Levantamiento y Atención de denuncias. Así mismo, se envió por medio de correo electrónico a todo el personal de la Gerencia Estatal de Jalisco material de difusión con el Procedimiento para el Levantamiento y Atención de denuncias, y la recomendación de mantener una actitud de respeto hacia las personas con las que se tiene relación al interior de la Gerencia Estatal, conduciéndose de forma digna sin proferir expresiones, comportamientos, lenguaje o acciones sugestivas.

Al respecto, es relevante apuntar que la existencia de HAS cuando se presenta una denuncia, aun siendo anónima, no está condicionada a los resultados de una encuesta de clima laboral. Es preciso tener en cuenta los alcances y limitaciones de los estudios demoscópicos, a fin de evitar desestimar las denuncias por los resultados de encuestas.

Retomando los casos donde no se especifica la existencia de sanción ni se apunta en observaciones el estatus del caso, resulta particularmente preocupante porque da cuenta de la falta de seguimiento y de información sobre los casos de HAS, así como de la comunicación entre las distintas áreas encargadas de la atención, investigación y sanción al interior de las instituciones de la APF.

Adicional a lo señalado, se advierte que algunas instituciones, como la PGR no proporcionan información respecto a la sanción impuesta, pero en observaciones apuntan que el caso se cerró porque “no se configuraban las sanciones señaladas”. Así, el alto porcentaje de casos donde no se especifica si se aplicó una sanción o no, también guarda relación con otras vías que se han seguido.

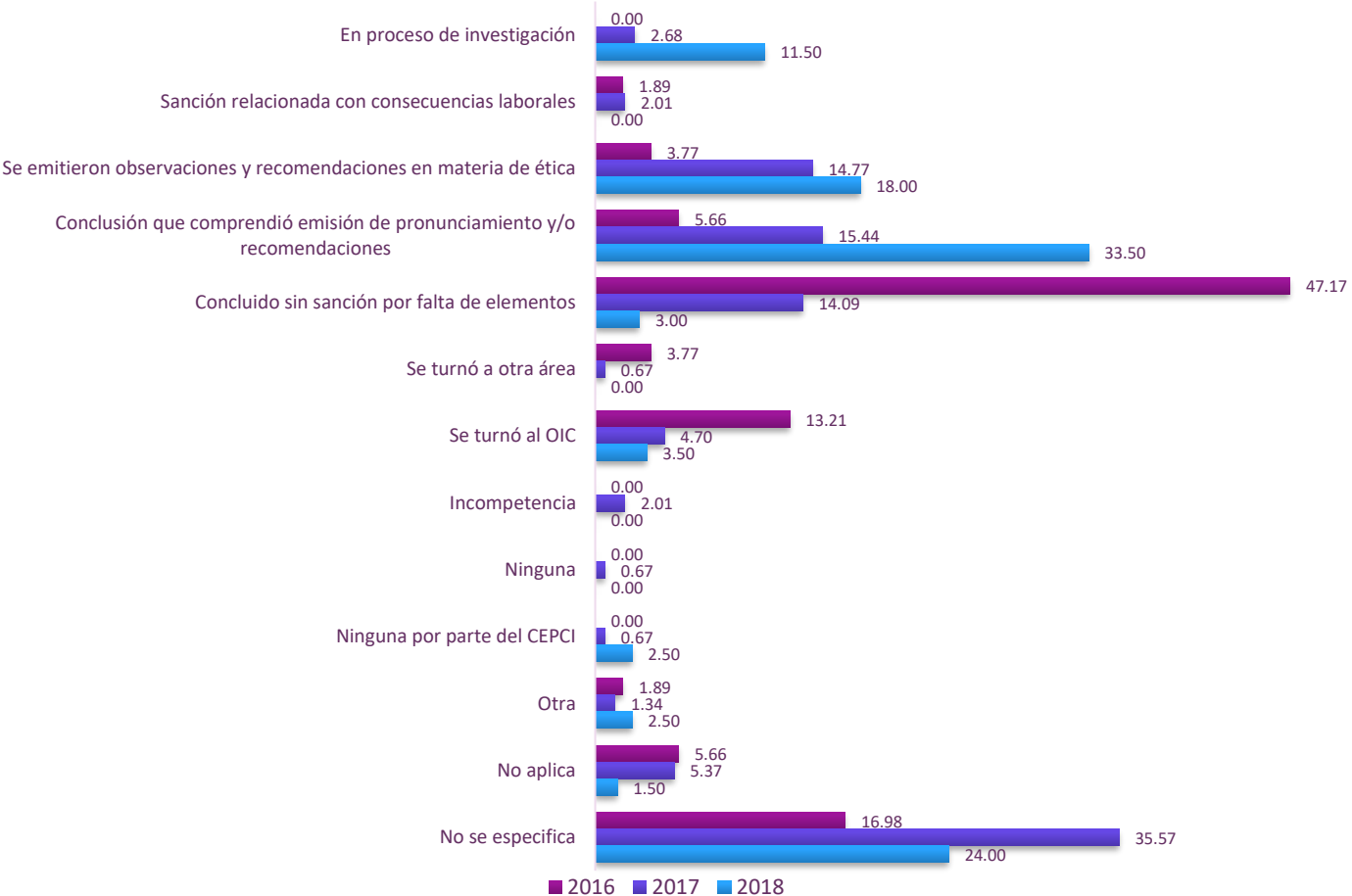
En otro caso donde se señala que lo relacionado con la sanción no aplica, se apunta que se trató de un caso reincidente en la Secretaría de Salud. Asimismo, se señala “gravedad de las acusaciones”. Por lo expuesto, la medida que se determinó fue la reasignación del agresor sin tener contacto directo con los pacientes.

Asimismo, llama la atención que instituciones como el IMSS no reportan el estatus de sus casos, pero en observaciones señalan: “Se emitieron observaciones y/o recomendaciones en materia de ética”. Al respecto, si bien el hostigamiento y el acoso sexual cruzan con un tema ético, tienen de fondo prácticas toleradas basadas en asimetrías de poder que devienen en el ejercicio de la violencia, trastocando la vida de las mujeres en distintas dimensiones (personal, familiar, laboral, entre otras).

Ahora bien, cuando se analiza el estatus de los casos con base en el año en que se llevó a cabo la denuncia, se advierte que existen casos en proceso de investigación que iniciaron en 2017. Asimismo, se advierte que el porcentaje de casos concluidos sin sanción por falta de elementos ha descendido considerablemente de 2016 a 2018.

Respecto a que se hayan turnado los casos, llama la atención que en 2016 un porcentaje elevado, en relación con los demás años, refiere este estatus. Ello podría dar indicios de casos con rezado que se encuentran en el OIC. En el siguiente gráfico se puede observar el estatus de los casos por año:

Gráfico 64. Porcentaje de casos por estatus y año (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Cuando se analiza la información por institución, se advierte que en algunas de ellas remiten un mismo estatus o sanción para todos los casos registrados. Un ejemplo de lo expuesto es el IMSS, que sus 60 casos los reporta como que “Se emitieron observaciones y recomendaciones en materia de ética”, y de SEDENA, institución que reporta en sus 87 casos el mismo estatus: “Conclusión que comprendió emisión de pronunciamiento y/o recomendaciones”.

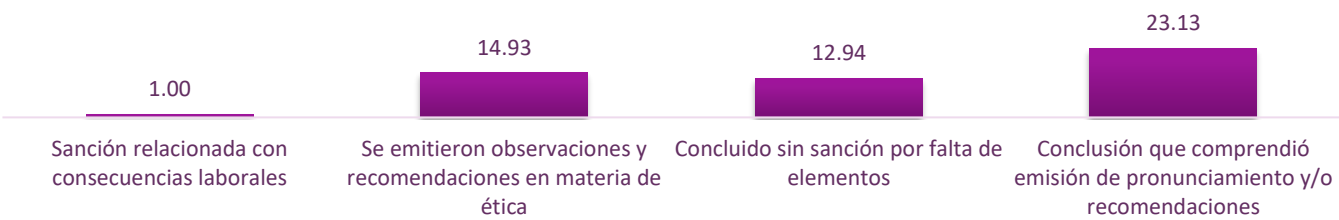
Tabla 40. Número de casos por estatus e institución (2016-septiembre de 2018)

Institución	En proceso de investigación	Sanción relacionada con consecuencias laborales	Se emitieron observaciones y recomendaciones en materia de ética	Se turnó a otra área	Se turnó al OIC	Concluido sin sanción por falta de elementos	Conclusión que comprendió emisión de pronunciamiento y/o recomendaciones	Incompetencia	Ninguna	Ninguna por parte del CEPCI	No aplica	Otra	Sin especificar	Total
CFE	8	1	0	0	0	17	0	3	0	0	0	0	0	29
CONAFOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
CONAGUA	2	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	7
CONSAR	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CULTURA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
DIF	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
IMSS	0	0	60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	60
INEA	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
INFONAVIT	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4
INM	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	6
PGR	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	3
S.R.E.	2	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	11
SAGARPA	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SALUD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	9
SE	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	4
SECTUR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
SEDATU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
SEDENA	0	0	0	0	0	0	87	0	0	0	0	0	0	87
SEDESOL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
SEMAR	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	5
SEMARNAT	2	0	0	2	2	7	0	0	0	0	0	0	0	13
SENER	1	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	5
SEP	0	0	0	0	9	5	0	0	0	0	0	3	82	99
SFP	1	0	0	0	0	6	0	0	0	6	3	0	20	36
SHCP	0	0	0	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	5
Total	27	4	60	3	21	52	93	3	1	6	14	8	110	402

Fuente: CNDH.

Ahora bien, centrándonos en los casos concluidos, se identifica que el mayor porcentaje corresponde a aquellos cuya conclusión comprendió la emisión de algún pronunciamiento, comunicado o recomendación para conminar a la no repetición de las conductas constitutivas de hostigamiento y acoso sexual, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 65. Porcentaje de casos concluidos de HAS (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

De manera adicional a la emisión de un pronunciamiento, la SEDENA señala que en un caso:

Se comunicó de manera personal al agresor el pronunciamiento Cero Tolerancia a las conductas de hostigamiento y acoso sexual, se ordenó una intervención psicoeducativa, se ordenó llevar a cabo capacitación, se ordenó la separación víctima-victimario, se da seguimiento a la conducta del agresor, se da seguimiento al procedimiento administrativo, se ordenó la elaboración del informe escrito y gráfico del pronunciamiento cero tolerancia.

Otras instituciones no detallaron llevar a cabo acciones orientadas a dar seguimiento a los agresores.

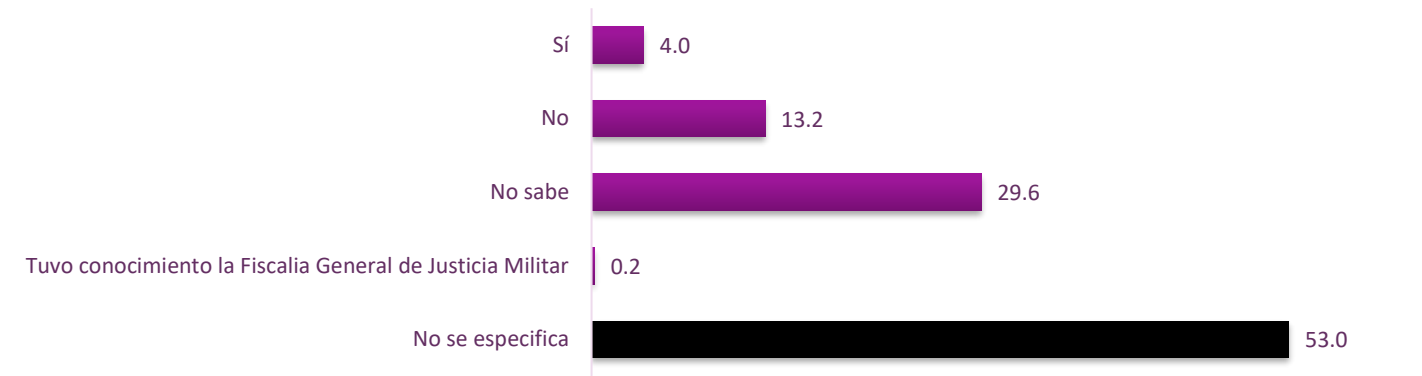
Respecto al porcentaje de casos concluidos sin sanción por falta de elementos, se considera relevante tener conocimiento sobre cuáles son las pautas de investigación, de tal modo que se asegure que la investigación se realice con perspectiva de género.

F. El seguimiento a los casos de HAS en al APF fuera de las instituciones donde se registró la ocurrencia

Las víctimas de HAS, además de poder recurrir a las áreas de la institución orientadas a atender los casos, también pueden acudir a las instituciones existentes que se ocupan de investigar (penalmente) el HAS o a instituciones de derechos humanos.

De acuerdo con la información disponible, de 2016 a septiembre de 2018 sólo el 4% de las instituciones reporta que las víctimas dieron seguimiento por la vía penal a los casos de HAS. La distribución es la que se observa en el siguiente gráfico:

Gráfica 66. Porcentaje de casos que han sido llevados a la investigación penal (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

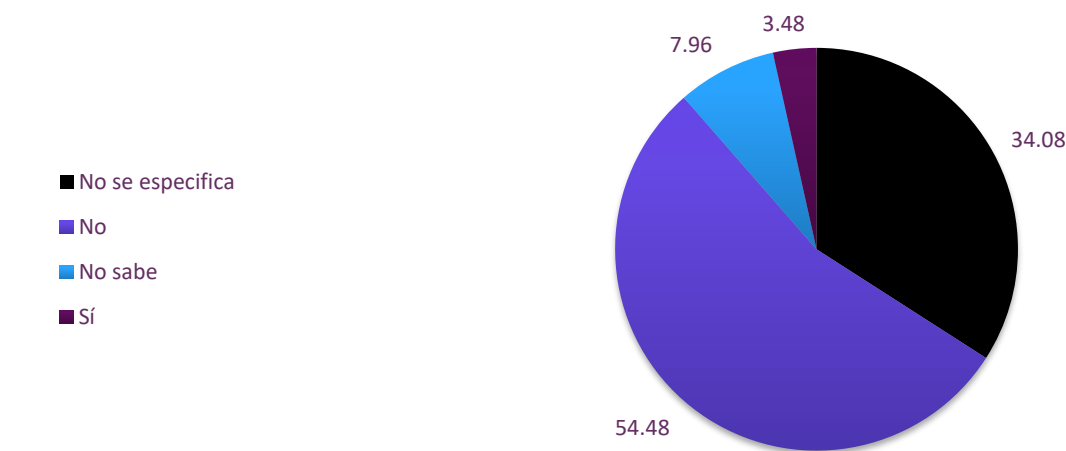
Llama la atención, no sólo el porcentaje de casos donde no se especifica, sino el caso donde se apunta que no se sabe. Al respecto, si bien las instituciones no tienen la responsabilidad de llevar directamente los casos al ámbito penal, sí pueden dar acompañamiento a las víctimas, así como dar seguimiento al caso en términos generales para documentar cuál es el estatus y alcance de cada caso, sobre todo cuando no se ha optado por alguna medida específica, o cuando no se emitió algún tipo de sanción.

El desconocimiento de si las víctimas recurrieron a la vía penal deja de manifiesto los vacíos en el seguimiento y acompañamiento a las víctimas, lo que a su vez puede impactar negativamente en la vida de las mujeres que, como se ha visto, son predominantemente quienes son hostigadas y acosadas sexualmente.

Ahora bien, el 4% de los casos donde se señala que las víctimas sí acudieron a una instancia penal (que representan 16 casos de los 402 registrados), sólo en seis de ellos las instituciones señalaron haber brindado acompañamiento a las víctimas para iniciar un proceso fuera de la institución. Las instituciones que sí reportaron el acompañamiento son: INM (tres casos), Salud, SAGARPA (dos casos) y SEDESOL.

En lo relacionado con el seguimiento a los casos a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se registra que el 3.5% han recurrido a esta institución.

Gráfica 67. Porcentaje de casos que han recurrido a la CNDH (2016-septiembre de 2018)



Fuente: CNDH.

Como se observa, las instituciones cuentan con información limitada sobre cuáles son los recursos adicionales a los previstos en el Protocolo y en la institución para atender e investigar el HAS.

Con base en lo expuesto en este apartado, se advierten retos relevantes en dos frentes, por un lado, en lo relacionado para identificar y poder caracterizar el problema del HAS atendiendo tanto a las características y necesidades de las víctimas, así como las particularidades de los agresores, para poder afinar las estrategias de prevención del problema y, por supuesto, de cómo se realiza la investigación.

Asimismo, se advierte que el análisis de los casos da cuenta de qué tan repetitivas son las acciones que se llevan a cabo en las instituciones como medidas cautelares, las cuales pueden impactar en mayor medida a la víctima en tanto que más frecuentemente es a ella a quien se reubica. Ello guarda relación con que las víctimas se encuentran generalmente en posiciones al interior de las instituciones de menor poder o jerarquía, lo que conlleva que sea más fácil reubicar a la víctima que al agresor.

Por otra parte, destaca la información parcial o incompleta que algunas instituciones proporcionan sobre las sanciones impuestas o la ausencia de las mismas. El conocimiento del estatus de cada uno de los casos es indispensable para identificar en qué sentido se deja en desprotección a las víctimas, así como cuál es la ruta que se sigue y dónde puede registrar atrasos el caso para concluir en el menor tiempo posible.

Finalmente, la ruta completa del registro de los casos apunta a diversas problemáticas que merecen ser atendidas con urgencia:

- Falta de claridad en cuanto a la aplicación del Protocolo en casos tales como cuando la víctima no pertenece a la institución, cuando la víctima es prestadora de un servicio (social o por outsourcing), o en cuanto a la impartición de sanciones de carácter administrativo.
- Necesidad de fortalecer el seguimiento de todas las áreas involucradas en el HAS, de acuerdo con el Protocolo (Persona Consejera, CEPCI y OIC) para un registro integral de los casos que devenga en la elaboración de diagnósticos que contribuyan a fortalecer la aplicación del Protocolo.

- Necesidad de integrar un solo registro con toda la información disponible que facilite el seguimiento del caso por cualquier área que así lo requiera, sin importar la fase en la que se encuentre cada caso.
- Eliminación del riesgo de duplicar los casos por los múltiples registros con que cada institución cuente, con independencia de que dicha facultad le corresponda a un área en específico.

Así, el registro de la información sobre los casos de HAS alerta sobre la necesidad de fortalecer la documentación institucional de los casos, comparable, homologada y sólida; pero también aporta indicios e información sobre deficiencias en la atención e investigación de los casos de HAS, situación que contraviene los derechos de las víctimas.

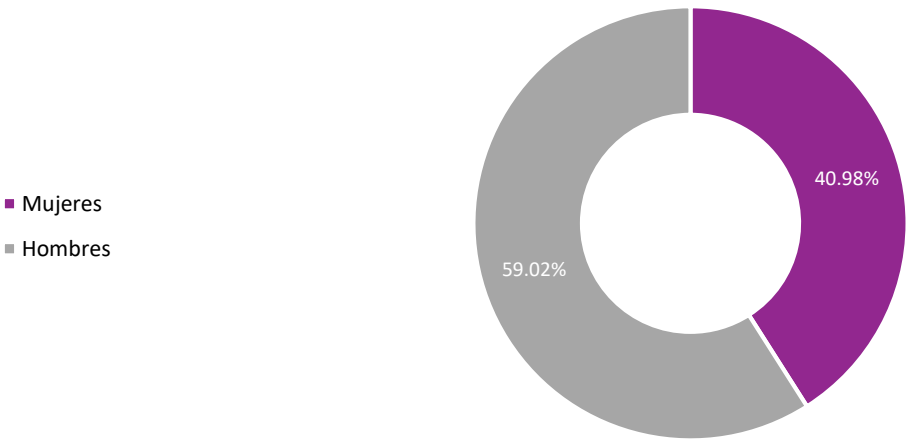
6. LOGROS Y DESAFÍOS: Prevención, atención, investigación y sanción de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal (2015 a 2018)

Todas las personas tienen derecho a una vida libre de violencia, a no ser discriminadas y a sentirse seguras en los espacios en que se desenvuelven, especialmente en los que desarrollan sus capacidades y pasan una buena parte de su vida cotidiana: sus centros de trabajo. La igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se ejerce violencia dirigida especialmente a las mujeres, por su condición de tales, por subordinación u otras condiciones que favorecen un entorno que normaliza la violencia.

Desde agosto del 2016, a través de la publicación del **PROTOCOLO de prevención, atención, investigación y sanción del hostigamiento y acoso sexual en la APF**, los derechos señalados anteriormente suponen estar garantizados para las y los trabajadores. De esta forma, se busca que las conductas de HAS, que además de constituirse como un delito, transgresión a la dignidad y bienestar personal, familiar y laboral de quienes lo sufren, principalmente las mujeres, sean identificadas y erradicadas. Y, por otro lado, busca disminuir las condiciones de restricción de las víctimas, por ejemplo, temor a poner en riesgo su trabajo, incredulidad en el apoyo y protección de las autoridades o falta de información. El Protocolo considera a las conductas de HAS como una forma de violencia en el ámbito laboral, y establece la implementación de acciones para prevenir y atender este tipo de conductas, además de determinar como causa de responsabilidades en materia administrativa la violación a los derechos de las mujeres.

Para ofrecer un panorama general de la APF es necesario presentar su composición respecto a la cantidad total de mujeres y hombres, y así, vislumbrar el porcentaje de presencia femenina. Para finales de 2018, las instituciones encuestadas estuvieron compuestas por 40.98% de mujeres (442 346) y 59.02% de hombres (637 127) servidores públicos:

Gráfica 68. Porcentaje de servidoras y servidores públicos en las instituciones de la APF encuestadas



Fuente: CNDH.

En la siguiente tabla, se puede apreciar el porcentaje diferenciado en orden ascendente de mujeres y hombres laborando en cada institución. De ella destaca que el 48.84% de las instituciones tienen un porcentaje menor a la mitad de mujeres y solamente una cumple con paridad genérica en su personal: la SEMARNAT, según lo reportado:

Tabla 4I. Porcentajes de servidoras y servidores públicos por institución de la APF encuestadas

Institución	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres
SEDENA	12%	88%
SEMAR	17%	83%
CFE	21%	79%
SEGOB	33%	67%
SECTUR	33%	67%
CONAGUA	36%	64%
CONAFOR	38%	62%
SCT	38%	62%
SAGARPA	39%	61%
CONANP	40%	60%
CONADIS	41%	59%
PGR	42%	58%
CONADE	45%	55%
SENER	45%	55%
CONAVI	46%	54%
SEDATU	47%	53%
SHCP	47%	53%
CDI	49%	51%
CONEVAL	49%	51%
INM	49%	51%
SFP	49%	51%
SEMARNAT	50%	50%
CONSAR	51%	49%
CONAPO	51%	49%
CULTURA	51%	49%
S.R.E	51%	49%
INFONAVIT	52%	48%
IMJUVE	54%	46%
INEA	54%	46%
SE	54%	46%
SEP	54%	46%
STPS	55%	45%
SEDESOL	56%	44%
CONAPRED	57%	43%
SALUD	57%	43%
CONACYT	58%	42%
IMSS	59%	41%
ISSSTE	60%	40%
INAPAM	63%	37%
INMUJERES	64%	36%
DIF	64%	36%
CONAVIM	70%	30%
INAFED	Sin dato	Sin dato

Fuente: CNDH.

La SEDENA y la SEMAR son las instituciones con menor porcentaje de mujeres laborando con sólo 12% y 17% respectivamente. Por otro lado, las instituciones con mayor presencia de mujeres son la CONAVIM con un 70%, el DIF e INMUJERES con un 64%. Finalmente, la única institución que no ofreció datos fue la INAFED. En otras palabras, perdura una desigualdad en el porcentaje total de mujeres y hombres en las instituciones de la APF.

Ahora bien, teniendo en cuenta el panorama anterior de desigualdad y sabiendo que las mujeres son las que viven en su mayoría violencia sexual, surge la necesidad de establecer mecanismos formales para prevenir y atender el hostigamiento sexual y acoso sexual.

El Protocolo en cuestión fue expedido el 3I de agosto de 2016 por la SEGOB, estableciendo lo siguiente:

Que el artículo 1o. constitucional establece **que todas las autoridades del Estado mexicano**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **tienen la obligación** de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a éstos. [...]

Que las disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, prevén el establecimiento de que las medidas que se establezcan para el cumplimiento de esta ley deben encaminarse a **la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos de violencia contra la mujer;**

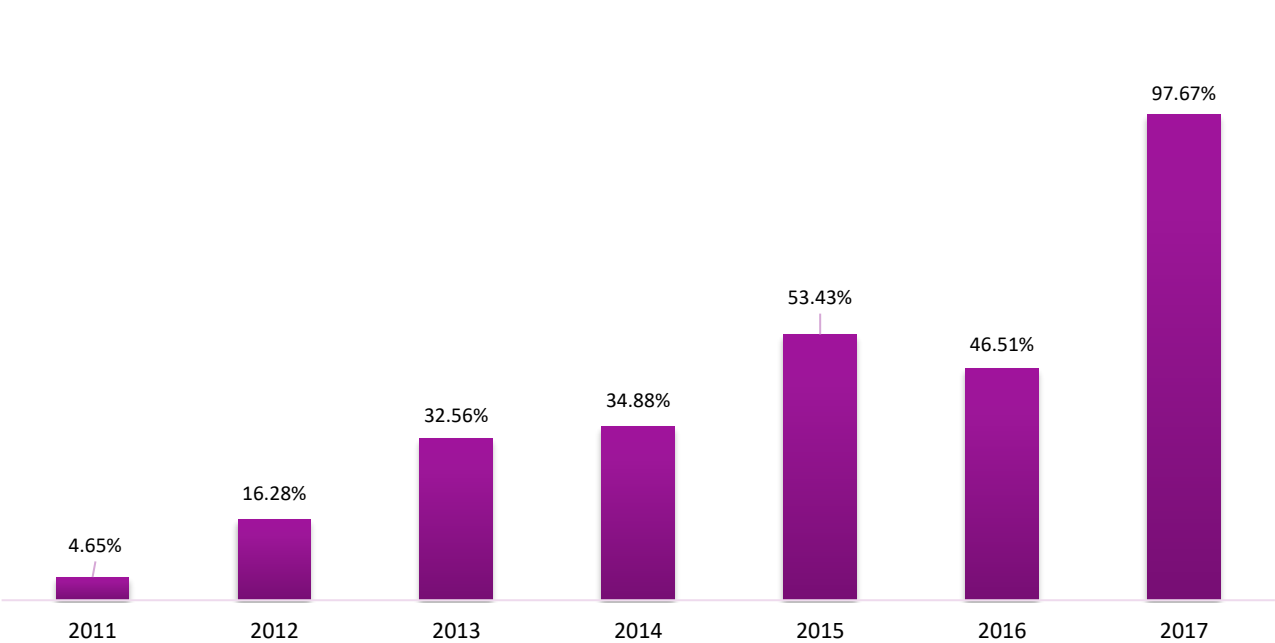
Que la referida ley, como las diversas en materia laboral, **consideran a las conductas de hostigamiento sexual y de acoso sexual como una forma de violencia en el ámbito laboral,** por lo que deben implementarse acciones para prevenir y atender este tipo de conductas, además de determinar como causa de responsabilidades en materia administrativa el incumplimiento de esta ley;

Que conforme al 7o. y 8o. Informes de 2012 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se advierte que el Estado mexicano asumió el compromiso de armonizar su legislación laboral y **garantizar la implementación efectiva del protocolo para la intervención en casos de hostigamiento sexual en la Administración Pública Federal;** [...]

Del total de las instituciones encuestadas, una no ha adoptado el Protocolo a la fecha: CFE. Ésta justificó que contaba con un documento similar, y que ha efectuado acciones que responden a la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual.

En el 46.51% de las instituciones de la APF (20 en total), que participaron de este Estudio, contaba con un protocolo o mecanismo específico para atender el HAS, anterior al expedido por la SEGOB:

Gráfica 69. Porcentaje acumulado en el tiempo de instituciones con protocolo contra HAS



Fuente: CNDH.

En la gráfica se advierte que en 2011 solamente el 4.65% tenía algún instrumento para prevenir y atender el hostigamiento y acoso sexual, y fue hasta el 2017, que todas las instituciones adoptaron el Protocolo, a excepción de la CFE como se señaló anteriormente. En la siguiente tabla se pueden apreciar los 20 distintos instrumentos que las 20 instituciones habían aplicado antes del 2016 junto con sus fechas correspondientes.

Tabla 42. Protocolos anteriores al expedido por la SEGOB por institución

Instituciones	Protocolo anterior al expedido por la SEGOB en 2016.	Fecha
INMUJERES	Guía Administrativa de Prevención y Atención a Quejas por Acoso Laboral, Acoso y Hostigamiento Sexual.	16-06-2011
SENER	Lineamientos Internos para la organización y funcionamiento el grupo de Intervención y acompañamiento de casos de Hostigamiento y acoso sexual. Recepción, investigación y sanción de quejas.	01-08-2011
ISSSTE	Mecanismo interno de atención al HAS 2012 Mecanismo de actuación y lineamientos de operación 2014 Modelo de intervención para casos de hostigamiento sexual, acoso sexual y discriminación.	01-01-2012
SEMAR	Manual de Integración y Funcionamiento del Comité para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento y Acoso Sexual de la SEMAR.	12-04-2012
SALUD	Procedimiento de Atención de Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual - Reglas Internas de Operación del Comité para Prevenir y Atender casos de Hostigamiento y Acoso Sexual en la Secretaría - Acuerdo por el que se crea el Comité para Prevenir y Atender Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual en la Secretaría de Salud - Guía para la presentación de quejas y denuncias - Protocolo de atención de casos de hostigamiento y acoso sexual.	18-05-2012
CONSAR	Mecanismo de Actuación para Prevenir y Atender casos de Hostigamiento y Acoso Sexual.	12-10-2012
PGR	Modelo de Intervención para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento y Acoso Sexuales (HAS).	01-11-2012
SEP	Servicio de Primer Contacto, como mecanismo de la Oficialía Mayor para proporcionar orientación, con enfoque derechos humanos y perspectiva de género a personas del sector educativo que la soliciten.	01-05-2013
SECTUR	Protocolo de intervención para casos de hostigamiento y acoso sexual. Se desarrolló el procedimiento para la asesoría y atención de casos por hostigamiento y acoso sexual y/o laboral cuyo objetivo es establecer las acciones necesarias para que una persona que presuntamente sea hostigada o acosada sexual o laboralmente interponga una queja mediante la vía informal o formal, respecto a conductas inapropiadas, no equitativas o discriminatorias.	12-06-2013
SEDENA	P.S.O. para la prevención y atención del Hostigamiento y Acoso Sexual.	24-06-2013
CONAFOR	Protocolo de Intervención para Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual del Sector Ambiental.	01-07-2013
SRE	Procedimiento para la Atención de casos de presunto hostigamiento y/o acoso sexual (HAS) en la SER.	01-08-2013
SEDESOL	Acuerdo por el que se establece el Mecanismo de Prevención, Atención y Seguimiento a Casos de Discriminación y Violencia Laboral en sus diversas formas, en especial el hostigamiento y el acoso sexual.	04-10-2013
INAPAM	Mecanismo de Prevención, Atención y Seguimiento a casos de Discriminación, violencia laboral en sus diversas formas en especial en el hostigamiento y acosos sexual.	04-10-2013
SE	Procedimiento de Atención a la Violencia Laboral, versión 2014; Protocolo de Intervención Institucional para la No Violencia y No Discriminación en la SE, versión 2017.	01-01-2014
SHCP	Acta por Pérdida de la Confianza en el caso de Hostigamiento Sexual, Acoso sexual y/o Discriminación y Acta Administrativa para Demanda de Cese en el caso de Hostigamiento Sexual, Acoso Sexual y/o Discriminación	09-07-2014
SCT	Manual para Prevenir, Atender, Sancionar y Dar Seguimiento a los Casos de Hostigamiento y/o Acoso Sexual.	10-12-2015
IMSS	Procedimiento de actuación para prevenir y atender casos de hostigamiento y acoso sexual.	06-06-2016
CONADE	Bases para la integración, organización y funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés	05-07-2016
CONAGUA	Código de Conducta del Personal de la Comisión Nacional del Agua (contiene Hostigamiento y Acoso Sexual, así como discriminación).	11-07-2016

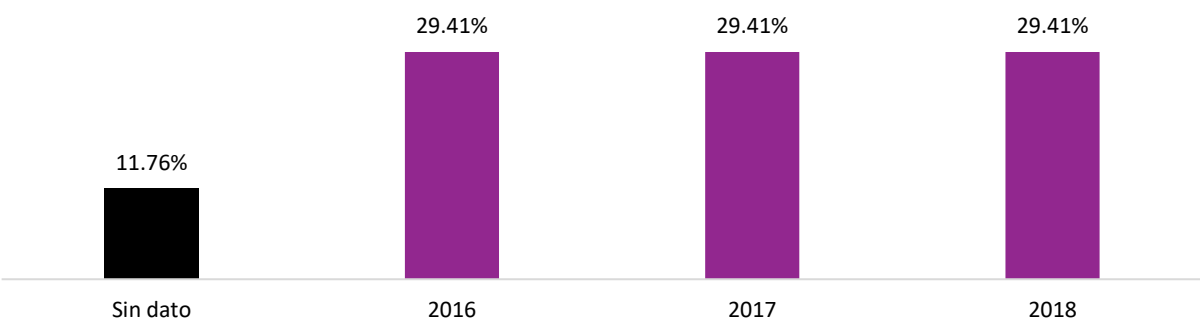
Fuente: CNDH.

Con respecto al objetivo de los 20 instrumentos, se puede ver que el 55% (11) se enfocaban a la prevención del HAS, mientras que 85% (17) a la atención de casos.

En caso de que el Protocolo deba adaptarse o adecuarse a la organización singular de cada institución, con el objeto de coadyuvar a la prevención, atención y sanción de los casos de HAS, las instituciones podrían efectuar los cambios correspondientes. El 39.53% (17 en total) de las instituciones desarrolló algún otro documento adicional o implementó una adecuación o complementación al Protocolo.

Al solicitar la fecha de expedición de dicho cambio, cinco instituciones (CFE, CONAGUA, IMSS, SEDESOL, SALUD) respondieron que desde 2016, otras cinco desde 2017 (CONAFOR, SENER, SFP, SRE, SECTUR), y el mismo número de instituciones en 2018 (CONADIS, CULTURA, SHCP, SEDENA, SEMAR). Por otro lado, dos instituciones (ISSSTE e INAFED) no dieron la fecha.

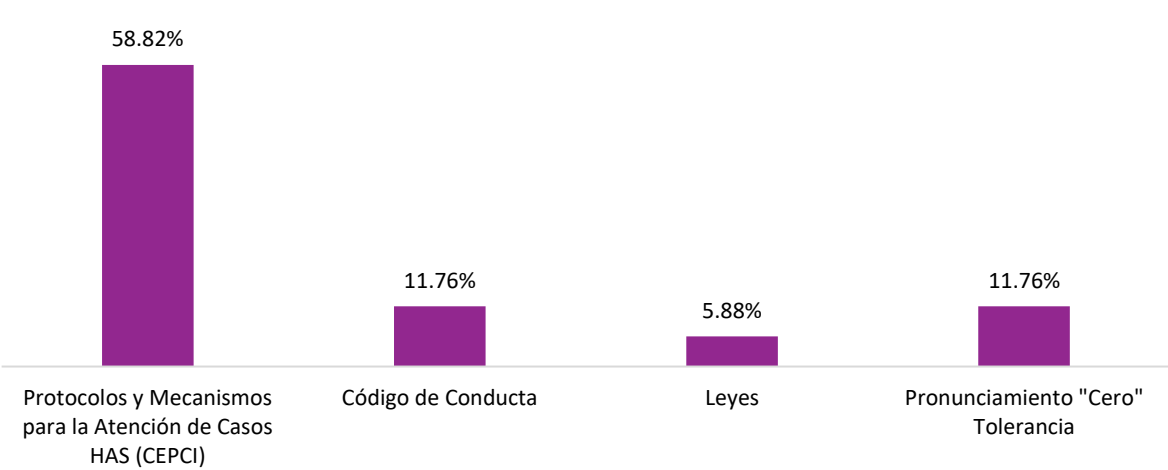
Gráfica 70. Porcentaje de instituciones que publicaron un documento adicional o adecuación al Protocolo por año



Fuente: CNDH.

Las naturalezas de los documentos adicionales que señalaron las instituciones que emitieron para fortalecer el protocolo en comento, fueron desde algún otro protocolo o mecanismo más específico para la atención de casos de HAS (específicamente para el CEPCI), hasta leyes, códigos de conducta y pronunciamiento “Cero” tolerancia. Sin embargo, teniendo en cuenta que el pronunciamiento de “Cero” tolerancia es un mínimo requisito de las acciones específicas de prevención, y el código de conducta es un documento obligatorio en cada institución de la APF, no se deberían considerar como un documento ni adicional ni una adecuación, sino un requisito para armonizar con el Protocolo.

Gráfica 71. Porcentaje de instituciones que publicaron un documento adicional o adecuación según tipo de documento



Fuente: CNDH.

Por lo tanto, las diversas normatividades que complementan la aplicación del Protocolo es dado por el 5.88% de las instituciones, y los protocolos o mecanismos para la atención de casos HAS por el 58.82%. Los nombres de los documentos se señalan a continuación:

Tabla 43. Nombre del documento adicional de las instituciones de la APF

Instituciones	Documento adicional o adecuación al Protocolo
CONAGUA	Protocolo para la Atención de las Delaciones por Presunto Incumplimiento al Código de Conducta (CEPCI).
IMSS	Índice de Actividades para la Atención de Denuncias ante el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de interés.
SEDESOL	Mecanismo para atender los casos de Quejas y/o Denuncias por presunto incumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como de las Reglas de Integridad (CEPCI)
SENER	Protocolo para la Atención de Denuncias por Incumplimiento al Código de Conducta.
SHCP	Procedimiento para la Atención de Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual.
SEDENA	P.S.O. para la Prevención y Atención de Hostigamiento y Acoso Sexual.
SFP	Recomendación CNDH en la Atención de casos de Hostigamiento y Acoso Sexual.
SEMAR	Procedimiento para someter quejas sobre conductas de Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual, Hostigamiento Laboral y Acoso Laboral, Discriminación y Conflictos de Interés
SALUD	Procedimiento de Atención a Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual.
SECTUR	Protocolo para la Atención de Actos Contrarios a la Ética.
SRE	Ley del Servicio Exterior Mexicano

Fuente: CNDH.

De acuerdo a lo señalado por la CFE y la SEMAR, se vieron en la situación de añadir un nuevo documento por su mismo marco normativo. Por otra parte, las otras nueve buscaron complementar o reforzar las áreas de oportunidad del Protocolo por las siguientes razones:

- **Fortalecer la Prevención:** establecer valores, principios y reglas, así como, explicitar las conductas a erradicar.
- **Puntualizar la Atención:** especificar la recepción, atención y seguimiento de casos.
- **Puntualizar acciones de autoridad:** complementar y puntualizar la actuación de los mandos y actores clave (p.ej. CEPCI).

En la siguiente gráfica se observa el porcentaje de instituciones por cada justificación señalada

Gráfica 72. Porcentaje de instituciones por causa de la implementación de un nuevo documento al Protocolo



Fuente: CNDH.

Para el fortalecimiento y cumplimiento de los mecanismos para atender el HAS se requieren mecanismos de vigilancia en su aplicación. Antes de la emisión del Protocolo en comento, algunas instituciones contaban con áreas especializadas en género que buscaban la integración de la perspectiva de género en todas las acciones y programas. Estas áreas han participado activamente en la creación de los mecanismos encargados de dar seguimiento a las conductas de HAS dentro de cada dependencia de la APF. Las dependencias que se citan a continuación contaban con mecanismos especializados, la mayoría integrados por grupos colegiados con expertas en género, así como participantes de áreas jurídicas y administrativas, sin embargo, se observa una variedad de áreas. Es decir, no existía una homogeneidad en la vigilancia del Protocolo, como se observa a continuación:

Tabla 44. Áreas que dan seguimiento y vigilancia a las acciones de HAS, 2015

Instituciones	Instancias que dan seguimiento y vigilan las acciones de HAS
CDI	Área de Quejas del Órgano Interno de Control.
INMUJERES	Comité de Actuación para Atención Administrativa de Prevención y Atención a Quejas por Acoso Laboral, Acoso y Hostigamiento Sexual (CALASH).
INAPAM	Una persona dentro del OIC.
PGR	Intervienen y atienden las siguientes áreas: la Subprocuraduría de Control Regional (procedimientos penales y amparo); la Subprocuraduría de Derechos Humanos (prevención del delito y servicios a la comunidad); la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas; la Visitaduría General y el Órgano Interno de Control (para sanciones administrativas).
SAGARPA	La Administradora del Mecanismo de Prevención, Atención y Seguimiento a Casos de Discriminación y Violencia Laboral en sus diversas Formas, en especial el hostigamiento y el acoso sexual.
SCT	Área de Quejas del Órgano Interno de Control.
SEDATU	Comité Para La Prevención y Atención del HAS.
SE	La Unidad de Igualdad de Género, es el área que encabeza el Comité de Prevención y Tratamiento de Violencia laboral.
SEP	Directora General Adjunta de Igualdad de Género adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas.
SENER	Creación de un Grupo de Intervención y Acompañamientos de casos de HAS
SFP	CEPCI encargado de la vigilancia y de garantía del cumplimiento de los valores y compromisos establecidos en el Código de Conducta de la Secretaría de la Función Pública. En el caso de la prevención la Subdirección de Comunicación Interna y Equidad de Género, dentro de la Dirección General de Recursos Humanos, adscrita a la Oficialía Mayor.
SEGOB	Unidad de Género dependiente de la CONAVIM, así como la designación por parte de las unidades administrativas que integran la SEGOB, de un enlace y suplente ante dicha unidad, donde una de sus funciones es fungir como ventanilla en su unidad para recibir quejas por hostigamiento y acoso sexual y/o violencia laboral, así como brindar acompañamiento a la posible víctimas a las instalaciones de la UG para su atención.
SHCP	En materia laboral la Dirección de Relaciones Laborales, de la Dirección General de Recursos Humanos. En materia administrativa el Órgano Interno de Control.
SEMAR	Comité de Integración y funcionamiento por casos de HAS.
SRE	Dirección para la Igualdad de Género, depende de la Unidad de Política de Igualdad de Género de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
SALUD	Comité para Prevenir y Atender Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual (Titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Presidente del COMITÉ. • Titular del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, Vocal del COMITÉ. • Director General de Recursos Humanos, Vocal del COMITÉ. • Director General Adjunta del Programa para la Transparencia y Combate a la Corrupción y Apoyo a Informes, Vocal del COMITÉ. • Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud, Asesor del COMITÉ. • Subdirector de Actividades del Gabinete Humano y Social, Secretario Técnico del COMITÉ.)
SECTUR	Comité para la prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual y/o laboral (Dirección General Adjunta de Género/Unidad de igualdad de Género de la SECTUR)
SEMARNAT	La Titular de la Dirección de Equidad de Género adscrita a la Dirección General Adjunta de Igualdad y Derechos Humanos.

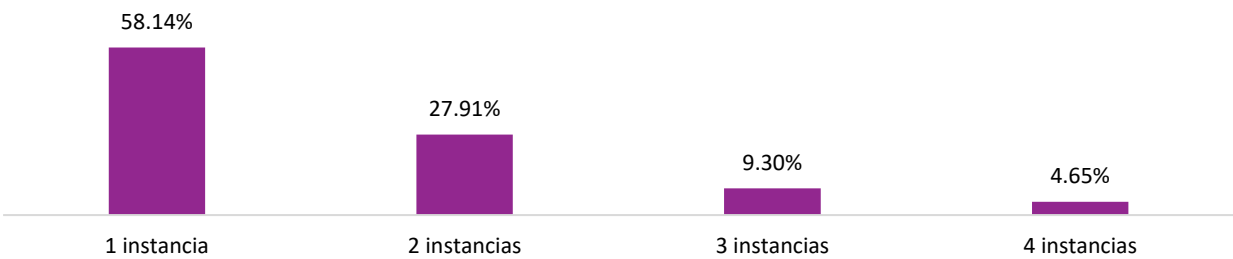
Fuente: CNDH.

Ahora bien, en el año 2016, de acuerdo al numeral II. Del Capítulo I, *Generalidades*, del Protocolo:

II. La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, la Contraloría Interna de la Secretaría, los Órganos internos de control, el Instituto Nacional de las Mujeres y la CONAVIM, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán y vigilarán la observancia del Protocolo.

Por ende, deben existir diversas instancias que vigilen para lograr un compromiso conjunto y garantizar el cumplimiento. No obstante, más de la mitad del total de las instituciones sólo tienen una instancia encargada de vigilar, como se observa en la siguiente gráfica:

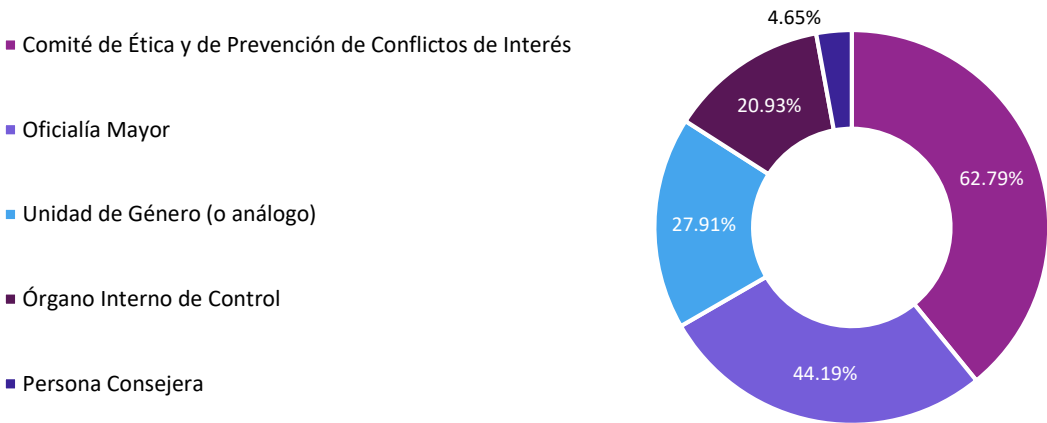
Gráfica 73. Porcentaje de instituciones con una o más instancias que vigilan el cumplimiento



Fuente: CNDH.

El área con mayor porcentaje fue el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, la cual es el área encargada en el 62.79% de las instituciones; después, la Oficialía Mayor en un 44.19% de las instituciones; las unidades de género (o análogo) en el 27.91%. Y sólo en el 20.93% (9 en total) el OIC se hacer partícipe de la vigilancia:

Gráfica 74. Porcentaje de áreas encargadas de vigilar el cumplimiento del Protocolo

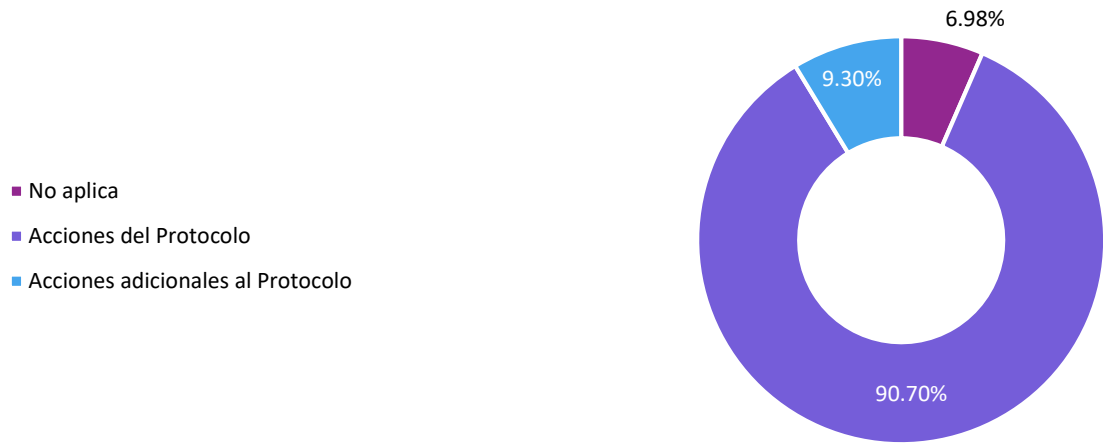


Fuente: CNDH.

Posteriormente, se solicitó la información sobre las acciones específicas que implementaron las instituciones para vigilar el cumplimiento del Protocolo. El 93.02% de las instituciones (40 en total) respondió; mientras que la CONADE, SCT y SEDENA respondieron que no aplicaba, de modo que no es posible cerciorarse que efectivamente estén cumpliendo con dicha atribución.

Las acciones reportadas se agruparon en dos grandes rubros: las acciones que son establecidas en el Protocolo (p.ej. atender y proteger a la víctima) y las acciones que surgen de la práctica (p.ej. recomendaciones de los consejeros). Las primeras fueron llevadas a cabo por el 90.70% de las instituciones, mientras que las segundas por el 9.30%:

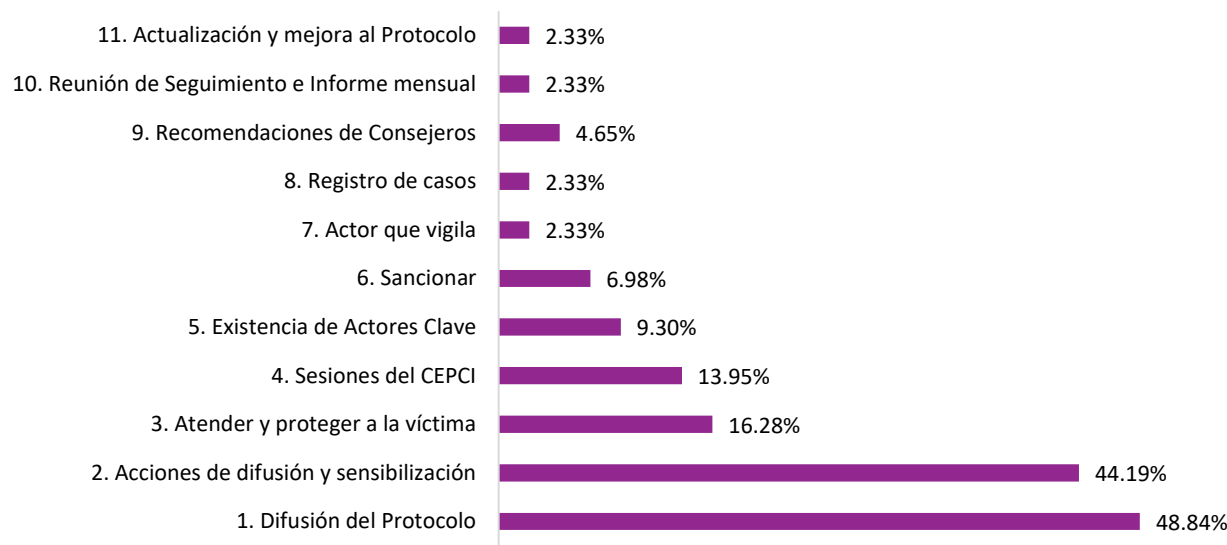
Gráfica 75. Porcentaje de instituciones por acciones para vigilar el Protocolo



Fuente: CNDH.

Asimismo, ambos rubros se desglosaron en diferentes categorías que agruparon las acciones de forma más específica. En la siguiente gráfica, las primeras ocho acciones conforman las acciones establecidas, y las otras tres son aquellas que surgen en la práctica:

Gráfica 76. Porcentaje de instituciones por acciones específicas para vigilar el Protocolo



Fuente: CNDH.

Cinco instituciones ofrecieron respuestas valiosas al respecto: en el CONEVAL “...*el Comité se reúne de manera periódica con la finalidad de actualizar y hacer mejoras constantes al protocolo con base en las recomendaciones que emiten sus integrantes*” lo cual muestra iniciativa frente a las debilidades del Protocolo; el IMSS hace un seguimiento a las recomendaciones que emiten los consejeros; la SE tiene un área específica que se encarga de vigilar que todos los casos tengan seguimiento: *el Subcomité de Denuncias*; y finalmente, la SEMAR escribe un informe mensual.

Por otro lado, se brindó información sobre situaciones que alertan el cumplimiento del Protocolo. Por ejemplo, la CONADIS respondió que no se han dado casos, por lo que no han tenido la oportunidad en dicho consejo de vigilar correctamente. También, el ISSSTE comentó que el OIC impone acciones, y, además, la UIG “*no tienen dientes para establecer sanciones*”. Por consiguiente, se vislumbra una falta de comunicación y coordinación entre áreas encargadas del Protocolo, lo cual también fue señalado durante las entrevistas.

I. Prevención del Hostigamiento y Acoso sexual

La prevención ante casos de hostigamiento y acoso sexual, conlleva un conjunto de actividades encaminadas a la reducción de sus efectos adversos tanto para las mujeres como para la dinámica laboral. Estas acciones deben ser efectivas y oportunas para propiciar un ambiente en el trabajo que disminuya la posibilidad de que se presenten casos.

Por ello, el primer aspecto a tener en cuenta para una adecuada prevención, es la realización de un diagnóstico de vulnerabilidad ante las posibles amenazas, seguida de la planificación (desde aspectos estructurales de la institución, hasta las condiciones que cruzan a cada persona), y finalmente la implementación de una cultura institucional libre de HAS

A. Actores clave para la prevención de HAS

De acuerdo al numeral 13. de la Sección Primera, *Acciones Específicas de Prevención*, del Capítulo II, *Prevención de conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública*, del Protocolo: “13. La **Oficialía Mayor** dará seguimiento a la planeación, ejecución y evaluación de las acciones específicas de prevención y atención de conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, y hará público el reporte de resultados de éstas.”

Al respecto, casi todas las Oficialías Mayores (o análogas) llevan a cabo dicha atribución, pues señalaron que son instancias (p.ej. recursos humanos, CEPCL, UIC, etc.) encargadas de realizar las acciones específicas de prevención. Las únicas instituciones que tienen instancias distintas encargadas de dicha acción fueron las siguientes:

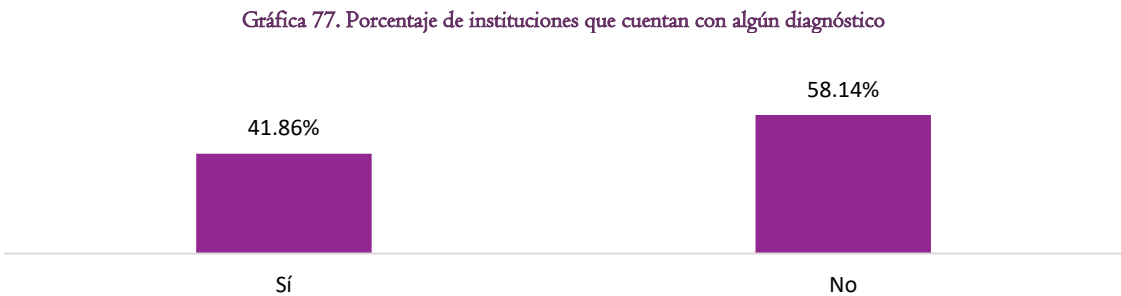
Tabla 45. Instancias encargadas de ejecutar las acciones de prevención diferentes a las Oficialías Mayores por institución

Instituciones	Área encargada de realizar las acciones específicas de prevención.
ISSSTE	Centro de Estudios de Apoyo para la Mujer (CEAM)
INM	La Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación.
INAFED	Dirección de Desarrollo del Federalismo

Fuente: CNDH.

B. Diagnóstico de la población objetivo para las acciones de prevención

Con la finalidad de indagar si la forma en la cual diseñaban e implementaban las acciones de prevención respondían a las necesidades de cada institución se preguntó al respecto de un diagnóstico previo sobre el tema de HAS. El 41.86% (18) de las instituciones respondió haber hecho un diagnóstico:

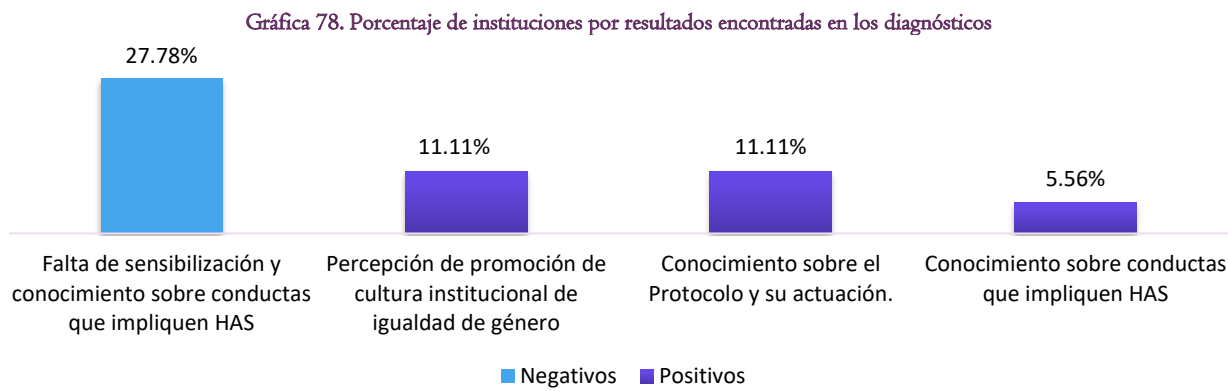


Fuente: CNDH.

A las 18 instituciones que afirmaron haber aplicado algún diagnóstico se les preguntó por el instrumento que utilizaron para el diagnóstico. Sólo 55.56% (10) instituciones señalaron los instrumentos, los cuales variaron desde una auditoría, la

Encuesta de Clima y Cultural Organizacional (ECCO)¹⁰⁹, cuestionarios de percepción en materia de igualdad, de ética e integridad y evaluaciones del cumplimiento de las Reglas de Integridad y del Código de Ética.

Por otro lado, se solicitaron los resultados de los diagnósticos aplicados por las instituciones de la APF. Estos se dividieron en dos grupos, aquellos de índole positiva (27.78%) donde los resultados ofrecieron un panorama que favorecía la igualdad entre mujeres y hombres, y aquellos de índole negativa (27.78%) donde se muestran las áreas de oportunidad en las instituciones en la materia, los cuales son los siguientes:



Fuente: CNDH.

Uno de los resultados negativos encontrados fue el de “falta de sensibilización y conocimiento sobre conductas que impliquen HAS” en 5 instituciones que se enlistan a continuación: CFE, SEDATU, SHCP, SEDENA y SALUD. Identificar las conductas que implican hostigamiento y acoso sexual, es el primer paso para poder prevenirlas, y en su caso, denunciarlas.

Las SHCP, a través de un estudio sobre la situación de las mujeres y de los hombres en materia de igualdad y no discriminación en su institución, encontró que: “20% del personal considera que para los hombres es más difícil controlar los impulsos sexuales; un porcentaje similar afirma que, por naturaleza, los hombres son más violentos; así mismo, los resultados de la encuesta (PEC) indicaron que 1 de cada 5 personas no está de acuerdo con que en el área de trabajo se eviten las bromas hirientes con contenido sexual”.

Finalmente, otro dato que ofrecieron las instituciones que contestaron haber hecho un diagnóstico fueron las recomendaciones dadas, 11.11% instituciones dieron recomendaciones sobre reforzar el conocimiento sobre el Protocolo y su actuación, mientras que el 33.33% sobre reforzar el mecanismo de capacitación sobre HAS:



Fuente: CNDH.

Como se puede observar, los diagnósticos refuerzan temas, en cuanto a: identificación de HAS, actuación, agentes clave en el proceso de denuncia, Protocolo, entre otros.

¹⁰⁹ Para mayor información: <https://www.gob.mx/conasami/documentos/encuesta-de-clima-y-cultura-organizacional-ecco>

C. Acciones específicas para la prevención de HAS

De acuerdo al numeral 12. de la Sección Primera, Capítulo II, del Protocolo que establece:

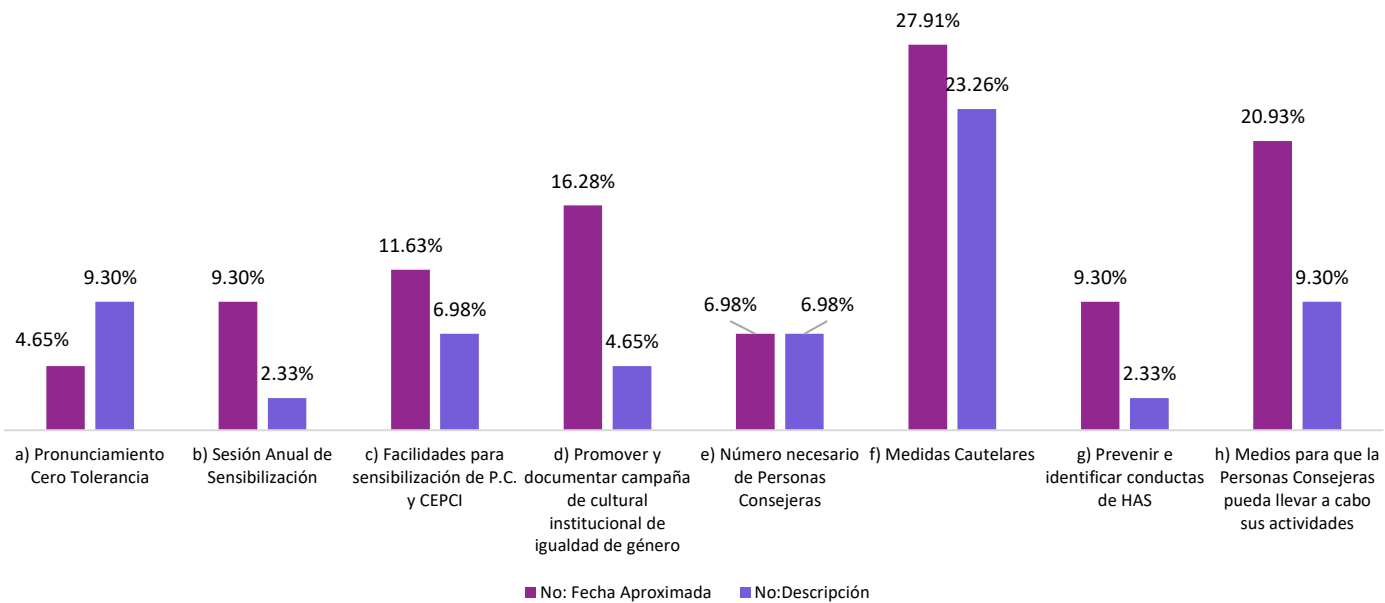
Las Dependencias y Entidades para prevenir y atender el Hostigamiento sexual y Acoso sexual, realizarán al menos las siguientes acciones:

- a) Adoptar, preferentemente por sus titulares, un pronunciamiento de "Cero Tolerancia" a las conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, que deberá comunicarse a las Servidoras y los servidores públicos, a través de los medios o canales de comunicación institucionales que resulten idóneos para dejar constancia de su conocimiento;
- b) Asegurar que la totalidad del personal reciba al menos una sesión anual de Sensibilización sobre Hostigamiento sexual y Acoso sexual;
- c) Brindar facilidades para el proceso formativo de Sensibilización de las y los integrantes de los Comités y para la Certificación de las Personas consejeras;
- d) Promover una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia, y documentar la campaña de difusión que anualmente se lleve a cabo, entre otros, para prevenir y erradicar el Hostigamiento sexual y Acoso sexual;
- e) Contar con el número necesario de las Personas consejeras para la atención del Primer contacto;
- f) Adoptar medidas cautelares para proteger a la Presunta víctima;
- g) Prevenir e identificar conductas que impliquen Hostigamiento sexual y Acoso sexual, y
- h) Proporcionar a la Persona consejera los medios para llevar a cabo sus actividades con oportunidad en los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

Por lo tanto, dichas acciones de prevención son las mínimas necesarias de aplicación.

Se solicitó a las instituciones la descripción y la fecha aproximada de su aplicación dentro del rango siguiente: 2016 hasta el 30 de septiembre de 2018. A continuación, se presenta el porcentaje de instituciones que **no arrojó datos para cada acción** (referida en su numeración) correspondiente al Protocolo:

Gráfica 80. Porcentaje de instituciones que no cumplen con las acciones mínimas de prevención del protocolo por acción de prevención



Fuente: CNDH.

En la gráfica anterior se puede observar que las acciones con mayor porcentaje, es decir, que se describieron con menor frecuencia son: “adoptar medidas cautelares para proteger a la Presunta víctima” y “proporcionar a la Persona consejera los medios para llevar a cabo sus actividades con oportunidad en los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual”. Las cuales

refieren a la atención y protección de la presunta víctima, lo que requiere atención, ya que aun si no han tenido un caso en el cual aplicar medidas cautelares o, el no ofrecer facilidades a las Personas Consejeras, puede favorecer la revictimización de las mujeres que denuncian HAS.

Asimismo, para los datos ofrecidos sobre las fechas de aplicación de las acciones de prevención, el 39.53% de las instituciones no proporcionó dato alguno. Éstas instituciones se presentan a continuación:

Tabla 46. Instituciones que no dieron información sobre las fechas de aplicación por acciones de prevención

Numerales		Instituciones que no ofrecieron fechas
a)	Pronunciamiento “Cero” Tolerancia	CFE e INAFED
b)	Sesión Anual de Sensibilización	CONADE, INEA, SEDESOL y SEMARNAT
c)	Facilidades para sensibilización del P.C. y CEPCI	CONADE, CONAPRED, ISSSTE, INAFED y SEMARNAT
d)	Promover y documentar campaña de cultura institucional de igualdad de género	CONADE, CONAPRED, ISSSTE, INM, SEDESOL, STPS y SEMARNAT
e)	Número necesario de P.C.	CONAPO, INAFED y SEDESOL
f)	Medidas cautelares	CONADE, CONAVIM, CONACYT, CONAPO, CONAPRED, ISSSTE, INAPAM, INAFED, SEDESOL, SEGOB, SRE y SEMARNAT.
g)	Prevenir e identificar conductas de HAS	CONADE, ISSSTE, SEDESOL y SEMARNAT
h)	Medios para que la P.C. lleve a cabo sus actividades	CONADE, CONACYT, CONAPO, CONADIS, ISSSTE, INM, INAFED, SEDESOL, SEMARNAT.

Fuente: CNDH.

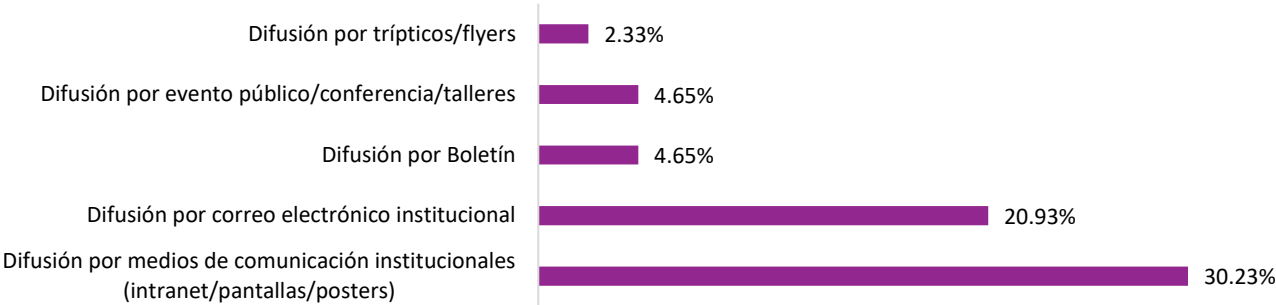
A continuación, se presentan los datos reportados (descripción de las acciones y sus fechas) para cada numeral específico de prevención que establece el Protocolo.

a) Adoptar, preferentemente por sus titulares, un pronunciamiento de “Cero Tolerancia” a las conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, que deberá comunicarse a las servidoras y los servidores públicos, a través de los medios o canales de comunicación institucionales que resultan idóneos para dejar constancia de su conocimiento.

Con respecto a la primera acción, fue llevada a cabo por el 90.70% de las instituciones. Mientras que las cuatro instituciones que no la aplicaron fueron la CFE, quién sólo respondió que se puso “*propaganda en lugares de acceso común a todos los trabajadores de oficinas*”; la CONAPO, la cual señaló que las autoridades no emitieron un pronunciamiento, aunque el pronunciamiento emitido por el Secretario de Gobernación de esa fecha, Miguel Ángel Osorio Chong, fue difundido al personal de la CONAPO por el Enlace Oficial de Género; la INAFED, que respondió simplemente “*que ninguno de los titulares ha hecho un Pronunciamiento “Cero” Tolerancia*”; y finalmente, la INM, quién dejó vacío dicho rubro.

De aquellas instituciones que respondieron, el 44.19% especificó el medio de difusión: el 30.23% de las instituciones utilizaron medios de comunicación institucionales, por ejemplo, intranet, pantallas en los edificios o posters. También, la difusión masiva por correo electrónico institucional fue un medio de uso recurrente (20.93%). Mientras que solamente el 2.33% hizo uso de trípticos o flyers para la difusión del Pronunciamiento “Cero Tolerancia”:

Gráfica 8I. Porcentajes de instituciones por medio de difusión del Pronunciamiento “Cero” Tolerancia



Fuente: CNDH.

Asimismo, se pidió la fecha de realización del Pronunciamiento “Cero Tolerancia”. En la siguiente tabla, se puede observar que un 4.66% de las instituciones ya habían emitido uno antes de la entrada en vigor del Protocolo, y que más de la mitad de las instituciones (60.47%) difundieron su Pronunciamiento poco después:

Tabla 47. Porcentajes de instituciones por fechas de creación y difusión del pronunciamiento

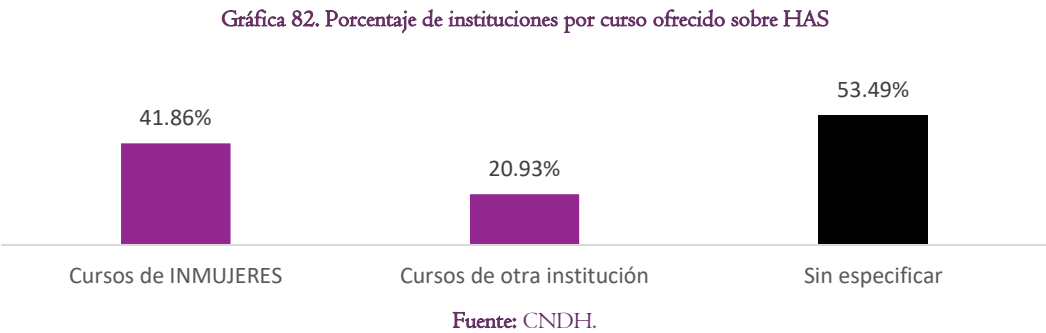
Instituciones	Fecha de aplicación	Porcentaje
SEMARNAT	2015 (Segundo Semestre)	2.33%
CONANP	2016 (Primer Semestre)	2.33%
CONAGUA	2016 (Segundo Semestre)	60.47%
CONAPRED		
STPS		
CONSAR		
SALUD		
ISSSTE		
SE		
CONAVIM		
SEGOB		
INFONAVIT		
SECTUR		
CONAFOR		
DIF		
CONADE		
SENER		
SEDENA		
INEA		
PGR		
SEP		
SHCP		
SEMAR		
IMSS		
S.R.E.		
SAGARPA		
SEDATU		
CONACYT		
CDI	2017 (Primer Semestre)	6.98%
SFP		
CONEVAL		
CULTURA	2017 (Segundo Semestre)	9.30%
SEDESOL		
INAPAM		
SCT	2018 (Primer Semestre)	4.65%
CONAVI		
IMJUVE	2018 (Segundo Semestre)	4.65%
CONADIS		
INMUJERES		

Fuente: CNDH.

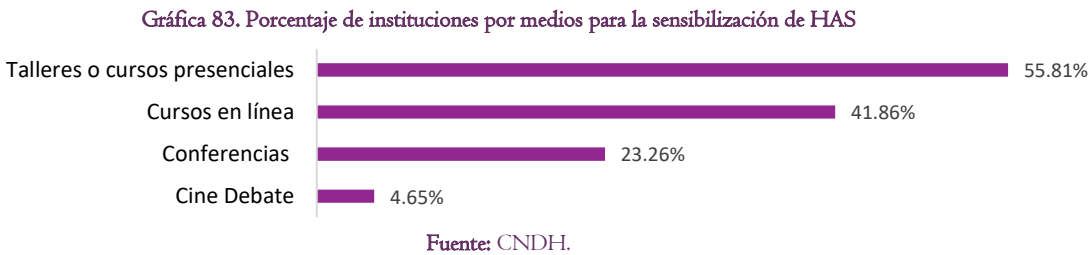
b) Asegurar que la totalidad del personal reciba al menos una sesión anual de sensibilización sobre Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

La segunda acción fue respondida por el 97.67% (42 en total) de las instituciones, y sólo la CONADE no dio información. Las 42 señalaron haber ofrecido sensibilización y capacitaciones al personal, pero fue el 86.05% de las instituciones las cuales sí especificaron que las capacitaciones incluían el tema de HAS.

Con respecto a las instituciones que impartieron los cursos, el 41.86% (18 en total) realizó cursos de INMUJERES, establecido en el Protocolo; y, el 20.93% (9 en total) señaló haber tomado cursos de otras instituciones, por ejemplo, de SEGOB, CONAVIM, UAM y UNAM, lo cual es un área a potencializar a través de la coordinación interinstitucional. Lo anterior se puede apreciar en la siguiente gráfica:

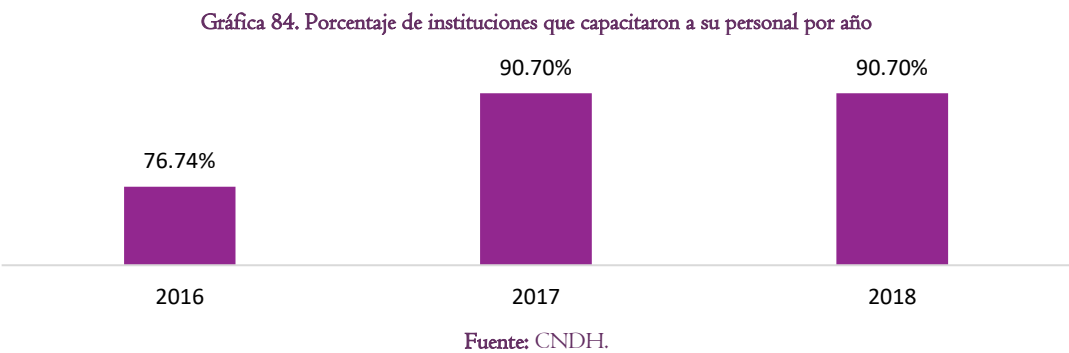


Sobre la misma línea, el 55.81% de las instituciones tomaron cursos y talleres de forma presencial, mientras que el 41.86% tomaron cursos en línea de INMUJERES:



En relación con acciones de capacitación y sensibilización, la CONSAR señala que a la entrada en vigor del Protocolo se empezaron a efectuar las acciones de sensibilización, comunicación interna y capacitación en materia de HAS. La INAFED respondió que “sólo en los anteriores años, promovido por CONAVIM”.

Las acciones de capacitación son relevantes para prevenir el HAS. El porcentaje de instituciones que han capacitado en el tema de HAS a su personal, entre 2016 y 2018, se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Al comparar la población total adscrita a las instituciones y la cantidad de personas capacitadas desagregadas por sexo, se advierte que, el porcentaje de mujeres capacitadas es mayor al de hombres capacitados por institución, a excepción de CONEVAL, SFP Y CONAVI, donde se observa un porcentaje mayor de hombres capacitados y, CONSAR que presenta cifras equivalentes:

Tabla 48. Porcentajes de servidoras y servidores públicos capacitados en las instituciones encuestadas

Instituciones	Porcentaje de mujeres	Instituciones	Porcentaje de hombres
INAFED	0%	INAFED	0%
STPS	0.26%	PGR	0.15%
SEGOB	0.48%	SEGOB	0.27%
CONAGUA	0.63%	CONAGUA	0.29%
CDI	0.79%	SALUD	0.49%
SALUD	1.37%	STPS	0.50%
PGR	1.53%	CDI	0.76%
INM	1.90%	SAGARPA	0.79%
SAGARPA	1.98%	INM	1.48%
SE	2.64%	SE	2.20%
INAPAM	2.74%	CONACYT	2.42%
DIF	3.73%	SEP	2.94%
SEP	4.30%	INAPAM	3.08%
CONACYT	4.42%	SEDENA	3.15%
SEMARNAT	4.60%	SEMARNAT	3.55%
SEDENA	5.35%	CONAFOR	4.13%
CONAPRED	6.67%	IMUJERES	4.35%
CONAFOR	7.14%	CONAPRED	4.44%
CULTURA	7.39%	DIF	4.66%
IMSS	8.43%	SHCP	4.72%
SHCP	8.75%	CULTURA	5.12%
IMUJERES	10.37%	SCT	6.66%
S.R.E.	12.06%	SEDATU	6.95%
CONAVIM	12.50%	CONAVIM	7.14%
SCT	14.53%	S.R.E.	7.53%
SEDATU	15.43%	SENER	10.18%
SENER	22.08%	IMSS	10.73%
SECTUR	27.86%	SECTUR	16.19%
IMJUVE	33.33%	IMJUVE	23.76%
CONAPO	40.38%	CONAPO	24%
INFONAVIT	42.81%	INFONAVIT	24.76%
INEA	45.28%	CONADIS	25.93%
CONADIS	52.63%	SEMAR	31.50%
SEMAR	59.18%	INEA	40.07%
CONANP	60.92%	CONANP	52.01%
CONEVAL	71%	CONEVAL	77.67%
SFP	79.80%	SFP	80.72%
CONAVI	91.84%	CONAVI	94.83%
CONSAR	100%	CONSAR	100%
CFE	Sin dato	CFE	Sin dato
CONADE	Sin dato	CONADE	Sin dato
ISSSTE	Sin dato	ISSSTE	Sin dato
SEDESOL	Sin dato	SEDESOL	Sin dato

Fuente: CNDH.

Sin embargo, hay que señalar que hubo cuatro instituciones (CFE, CONADE, ISSSTE y SEDESOL) que no ofrecieron datos en ningún año sobre la cantidad de mujeres y de hombres capacitados. Solamente 16.28% (7 instituciones) y 11.63% (5 instituciones) del total han capacitado a más del 50% de las mujeres y hombres, respectivamente.

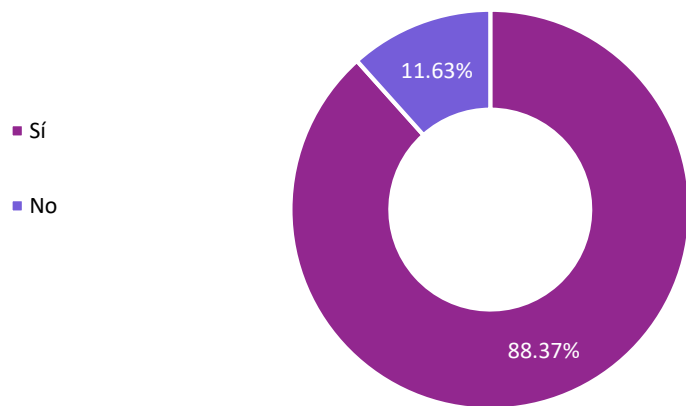
Las instituciones señalaron que la mayoría de los cursos era por invitación o convocatoria, y los resultados muestran que hay mayor interés por parte de las servidoras públicas en capacitarse en el tema de HAS. De hecho, únicamente la SFP añadió la obligatoriedad del curso de INMUJERES sobre el Protocolo.

Importante destacar que CONSAR respondió haber capacitado al 100% de su personal, y que la CONAVI, la SFP y la CONEVAL son de los primeros lugares en tener mayor porcentaje de personal capacitado. Sin embargo, un gran porcentaje de instituciones sigue estando abajo del 5% de personas con capacitación: 34.88% de mujeres y 46.51% de hombres del total.

CONAGUA ofreció el número exacto de participaciones en los cursos entre 2016 y 2018: el número de inscripciones en 2016 fue de 7905 participantes; en 2017 de 153; y en 2018 sólo 51. Es de resaltar la tendencia descendente de participantes en esta institución.

Se indagó también sobre los programas anuales de capacitación, y se encontró que el 88.37% de las instituciones afirmaron tener uno que incorpora el tema del hostigamiento sexual y acoso sexual. Las instituciones que no lo tienen fueron la CFE, CONANP, IMJUVE, INAPAM y STPS:

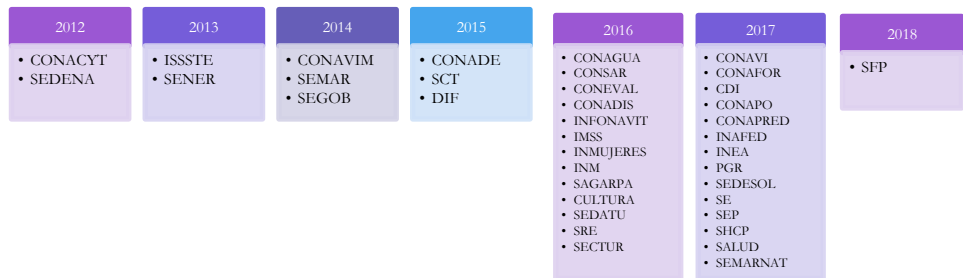
Gráfica 85. Porcentaje de instituciones con programa anual de capacitación HAS



Fuente: CNDH.

Y, el 34.21% de las instituciones reportaron haber incorporado el tema de HAS en el programa anual de capacitación en 2016 y, el 36.84% en 2017. En la siguiente gráfica se puede observar cuales instituciones incorporaron el tema HAS por año:

Esquema 9. Año en que se incorporó el tema HAS por institución



Fuente: CNDH.

En relación con la fecha de las sesiones anuales de sensibilización sobre HAS: el 25.58% de las instituciones iniciaron sus capacitaciones antes de la entrada en vigor del Protocolo:

Tabla 49. Porcentaje de instituciones por fechas de aplicación de la sensibilización sobre HAS

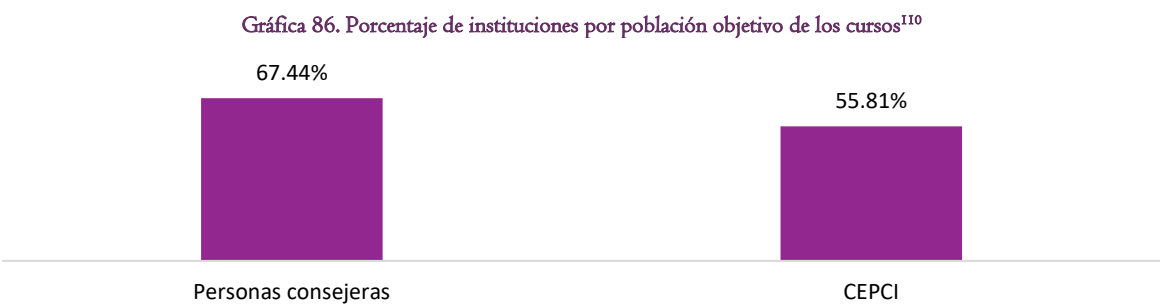
Instituciones	Fecha de Aplicación	Porcentaje
INAPAM	2012 (Primer Semestre)	6.98%
INAFED	2013 (Primer Semestre)	
IMSS	2016 (Primer Semestre)	
CONSAR	2016 (Segundo Semestre)	18.60%
SEMAR		
CONAPRED		
CONAVIM		
SECTUR		
CONEVAL		
SEP		
SEGOB	2017 (Primer Semestre)	25.58%
ISSSTE		
SAGARPA		
SEDENA		
INFONAVIT		
SALUD		
SHCP		
SE		
CDI		
DIF		
CONAPO		
PGR	2017 (Segundo Semestre)	20.93%
SENER		
STPS		
INM		
CULTURA		
CONACYT		
SFP		
CONAGUA		
S.R.E.		
SCT		
CFE	2018 (Primer Semestre)	9.30%
CONADIS		
CONANP		
CONAFOR	2018 (Segundo Semestre)	9.30%
CONAVI		
IMJUVE		
SEDATU		
IMUJERES		

Fuente: CNDH.

c) Brindar facilidades para el proceso formativo de sensibilización de las y los integrantes de los Comités y para la Certificación de las Personas consejeras.

La tercera acción de prevención fue respondida por el 93.02% (40 en total) de las instituciones. Sin embargo, fue el 86.05% (37 en total) de las instituciones las que aseguraron estar brindando facilidades para el proceso formativo de las y los integrantes de los Comités y para la Certificación de las Personas consejeras, mientras que las otras 2 instituciones no especificaron cuales eran las facilidades brindadas (CFE y CONSAR).

El proceso formativo de sensibilización se basó prácticamente en la impartición del curso en línea de INMUJERES en 55.81% (24) de las instituciones; y el 37.21% señaló haber tomado otros cursos, ya sea creados por la misma institución o por Universidades. Como se puede ver en la gráfica, más de la mitad de las instituciones especificaron que los cursos eran especialmente para las Personas consejeras y para el CEPCI:



Fuente: CNDH.

Cabe señalar algunas respuestas que dibujan escenarios que deben ser atendidos con urgencia. Primeramente, la CONAVI respondió que su institución tiene dos Personas consejeras, sin embargo, sólo una de ellas participó en la formación para la certificación. Por otro lado, como ya se había comentado, la CONAPO no tiene Personas consejeras; así como, la INAFED tampoco tiene Personas consejeras, ni CEPCI ya que lo atiende la SEGOB. Y, el INFONAVIT tiene Ombudsperson, pero en ningún momento comenta sobre Personas consejeras.

Una conclusión importante sobre las respuestas a este rubro es la diversidad en la temporalidad para la capacitación y certificación de Personas consejeras por parte de INMUJERES. Mientras que algunas instituciones ya tienen personas con certificación (SEP), unas están en proceso de certificación (SEMAR y CULTURA), otras siguen en la capacitación (SEMARNAT), y otra últimas, tendrán cursos de sensibilización apenas en 2019 (INM). De este modo, con la ausencia de sistematización en las capacitaciones y certificaciones ofrecidas por INMUJERES, las instituciones se ven impulsadas a crear sus propias formas de capacitación, por ejemplo, en SRE y SALUD. La respuesta de SALUD puede ilustrar lo anterior:

Desde la entrada en vigor del PROTOCOLO para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2016, la Secretaría de Salud ha ido consolidando el proceso formativo de sensibilización y capacitación de las y los integrantes de su Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, así como de las Personas Consejeras. Sin embargo, en virtud de que el proceso de certificación es un proceso bajo los tiempos y responsabilidad del Instituto Nacional de las Mujeres, aún está pendiente la capacitación y certificación correspondiente a todas las Personas Consejeras.

Finalmente, la respuesta de la SCT muestra poco compromiso por las personas que conforman el CEPCI, causando rezago y revictimización: “*se encuentra un poco de resistencia por parte de los comités para la sensibilización*”.

Por último, se pidió la fecha en que se llevaron a cabo las facilidades sobre HAS. En la siguiente tabla, se puede observar que el 18.61% de las instituciones implementaron la sensibilización antes de la entrada en vigor del Protocolo:

Tabla 50. Porcentaje de instituciones por fechas de aplicación de las facilidades para la formación de P.C. y CEPCI

Instituciones	Fecha Aproximada	Porcentaje
INFONAVIT	2016 (Primer Semestre)	2.33%
CONSAR	2016 (Segundo Semestre)	16.28%
SALUD		
CONAPO		
SEMAR		
SEDENA		
CONAVIM		
SEGOB		
SAGARPA	2017 (Primer Semestre)	16.28%
SHCP		
SE		
SECTUR		
CDI		
IMSS		
PGR		

¹¹⁰ Puede que varias instituciones tuvieran ambas poblaciones objetivos, y, por tanto, el total no da 100%.

Instituciones	Fecha Aproximada	Porcentaje
SEDESOL	2017 (Segundo Semestre)	20.93%
CULTURA		
STPS		
CONACYT		
SEP		
INEA		
DIF		
S.R.E.		
SCT		
CONAVI	2018 (Primer Semestre)	11.63%
CONAGUA		
CONADIS		
SFP		
CONEVAL		
IMJUVE	2018 (Segundo Semestre)	20.93%
SEDATU		
SENER		
CONANP		
CONAFOR		
IMJERES		
INAPAM		
INM		
CFE		

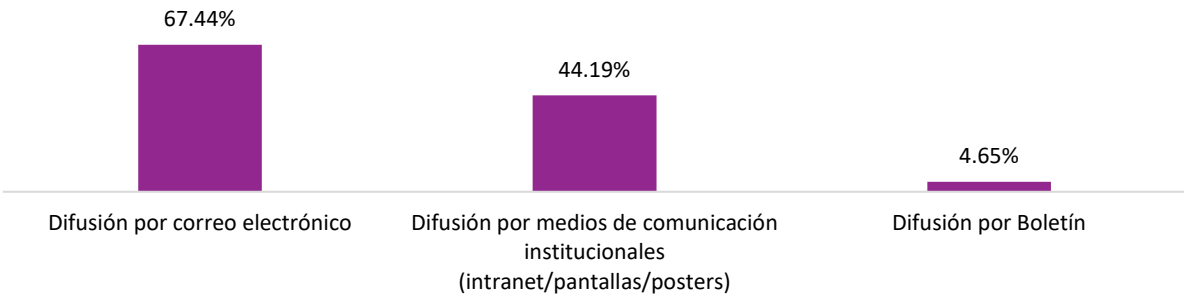
Fuente: CNDH.

d) Promover una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia, y documentar la campaña de difusión que anualmente se lleve a cabo, entre otros, para prevenir y erradicar el Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

Con respecto a la cuarta acción, 95.35% (41 en total) de las instituciones respondieron, sin embargo, fue el 90.70% que señaló estar promoviendo específicamente una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia (CFE y CONANP no lo señalaron); y sólo el 4.65% (SALUD y SEMARNAT) respondió estar documentando la campaña de difusión que anualmente se lleva a cabo para prevenir y erradicar el Hostigamiento sexual y Acoso sexual. La CONADE y la SCT respondieron que no aplicaba dicho rubro para su institución.

La forma de promover dicha cultura fue a través de banners, infografías, mamparas, capacitaciones, etc. El más utilizado, por 16.28% de las instituciones, fueron los cursos en línea. A todos estos se les hizo difusión vía correo electrónico (67.44%) y vía comunicación institucional (intranet, pantallas, posters) (44.16%); como se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 87. Porcentaje de instituciones por medio de difusión de una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia



Fuente: CNDH.

Las acciones a rescatar fueron la creación de la “Semana de Igualdad Laboral y No Discriminación” desde el 2016 en el CONACYT, la cual conjunta acciones de sensibilización, tales como conferencias, talleres, capacitación lúdica vivencial,

cursos en línea, entre otras, en materia de equidad de género, no discriminación e igualdad laboral; y, los Cine-Debate implementados por la INAPAM, SHCP, el DIF y SFP de forma permanente. Por último, el IMSS fue la única institución en la cual los cursos eran obligatorios.

Otra respuesta que mostró acciones para promover una cultura de igualdad y no violencia fue la de la SFP, en la que se señala que se realizaron conferencias magistrales; cine-debate; foro de prevención de la violencia contra las mujeres en el contexto de la administración pública federal; la develación de la Placa “Elvia Carrillo Puerto” que da nombre al auditorio institucional; así como en 2018, un “*Exhorto para redoblar esfuerzos en la implementación del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual y Mensaje sobre la Ley General de Víctimas*”, donde la SFP, el INMUJERES y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas hicieron un llamado a los OIC para reforzar acciones en la materia; colocación del violentómetro, y por último, una campaña para reconocer conductas que configuran hostigamiento sexual y acoso sexual en la APF.

Se pidió la fecha en que se comenzó a implementar las actividades de promoción; y se pudo advertir que el 25.58% de las instituciones promovieron una cultura de igualdad de género y no violencia durante el segundo semestre del 2016:

Tabla 5I. Porcentaje de instituciones por fechas de aplicación de cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia

Institución	Fecha Aproximada	Porcentaje
CON SAR	2011 (Primer Semestre)	2.33%
CONACYT	2012 (Primer Semestre)	4.65%
INAPAM		
INAFED	2013 (Primer Semestre)	2.33%
SALUD	2015 (Segundo Semestre)	2.33%
IMSS	2016 (Primer Semestre)	2.33%
SENER	2016 (Segundo Semestre)	25.58%
CONAGUA		
SEDENA		
CONAVIM		
SEGOB		
CONAPO		
PGR		
SECTUR		
SEP		
SAGARPA		
INFONAVIT		
CONANP		
SEMAR	2017 (Primer Semestre)	11.63%
SFP		
SE		
CDI		
CULTURA	2017 (Segundo Semestre)	6.98%
SHCP		
SCT		
IMUJERES	2018 (Primer Semestre)	9.30%
INEA		
IMJUVE		
CONAFOR		
CONAVI	2018 (Segundo Semestre)	16.28%
S.R.E.		
DIF		
CONEVAL		
CONADIS		
SEDATU		
CFE		

Fuente: CNDH.

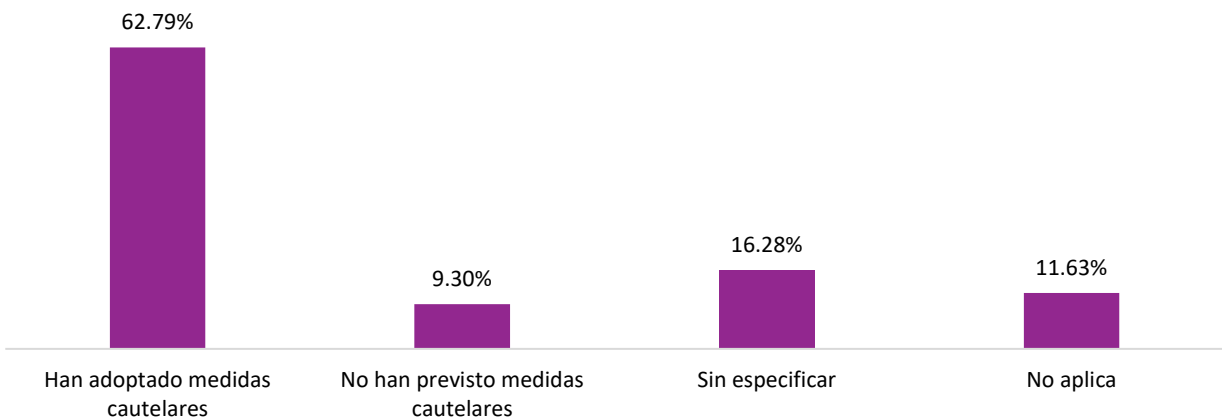
e) Contar con el número necesario de las Personas consejeras para la atención del Primer contacto.

Ver apartado de “Actores clave en la atención de HAS” sobre Personas consejeras (p. 169)

f) Adoptar medidas cautelares para proteger a la presunta víctima.

La sexta acción preventiva fue la que tuvo mayor ausencia de información, sólo el 76.74% de las instituciones (33 en total) respondió. El 62.79% de las instituciones (27 en total) ha adoptado algún tipo de medida cautelar independientemente de la presencia de casos de HAS. Es decir, dichas instituciones prevén un plan de acción de resguardo de los derechos de la presunta víctima antes de la ocurrencia de casos. Por otro lado, siete instituciones (CONADE, CONAVIM, CONADIS, CONAPRED, INAPAM, INAFED y SCT) justifican no tener medidas cautelares por la ausencia de casos:

Gráfica 88. Porcentaje de instituciones con medidas cautelares



Fuente: CNDH.

Asimismo, aquellas instituciones (10 en total) que respondieron que “no aplica” explicaron que no han tenido casos, o que correspondía al CEPCI, y por ello, no se tenía la información solicitada. Ello vislumbra poca coordinación entre las partes encargadas de llevar a cabo la atención e investigación de los casos de HAS.

Al solicitar la fecha de aplicación, 12 instituciones no dieron la fecha aproximada, y apenas el 18.60% estaba previendo las medidas cautelares durante el segundo semestre del 2016:

Tabla 52. Porcentaje de instituciones por fechas de establecimiento de medidas cautelares

Instituciones	Fecha aproximada	Porcentaje
CON SAR	2012 (Segundo Semestre)	2.33%
CONA FOR	2016 (Primer Semestre)	4.65%
INFONAVIT		
IMJUVE	2016 (Segundo Semestre)	18.60%
CONAGUA		
IMSS		
INM		
SALUD		
DIF		
SEDENA		
SEP		
CONANP	2017 (Primer Semestre)	11.63%
SEMAR		
SE		
CDI		
STPS		
SECTUR	2017 (Segundo Semestre)	13.95%
CULTURA		
SEDATU		
SAGARPA		
SCT		

Instituciones	Fecha aproximada	Porcentaje
SENER	2018 (Primer Semestre)	11.63%
CONADIS		
IMUJERES		
CONEVAL		
CONAVI		
PGR		
SFP	2018 (Segundo Semestre)	9.30%
SHCP		
INEA		
CFE		

Fuente: CNDH.

g) Prevenir e identificar conductas que impliquen Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

Es necesario tener en cuenta que las actividades de comunicación tienen como objetivo cambiar los conocimientos, prácticas, actitudes y comportamientos de las personas a quienes se dirige, así como estimular y facilitar un cambio social más amplio. En este sentido, el diseño de mecanismos adecuados para que el personal identifique el HAS puede incidir de manera importante en un cambio de comportamiento a favor del respeto a los derechos humanos y de la generación de un mejor clima laboral al interior de las instituciones.

En el 2015, es decir, antes de la publicación del Protocolo, la mayoría de las instituciones encuestadas de ese año habían tomado medidas para informar sobre el problema de hostigamiento y acoso sexual, capacitar a personas para tomar acciones al respecto, así como dar a conocer los mecanismos adoptados para prevenir, atender y sancionar este tipo de comportamiento, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 53. Instituciones con acciones de difusión para prevenir HAS, en 2015

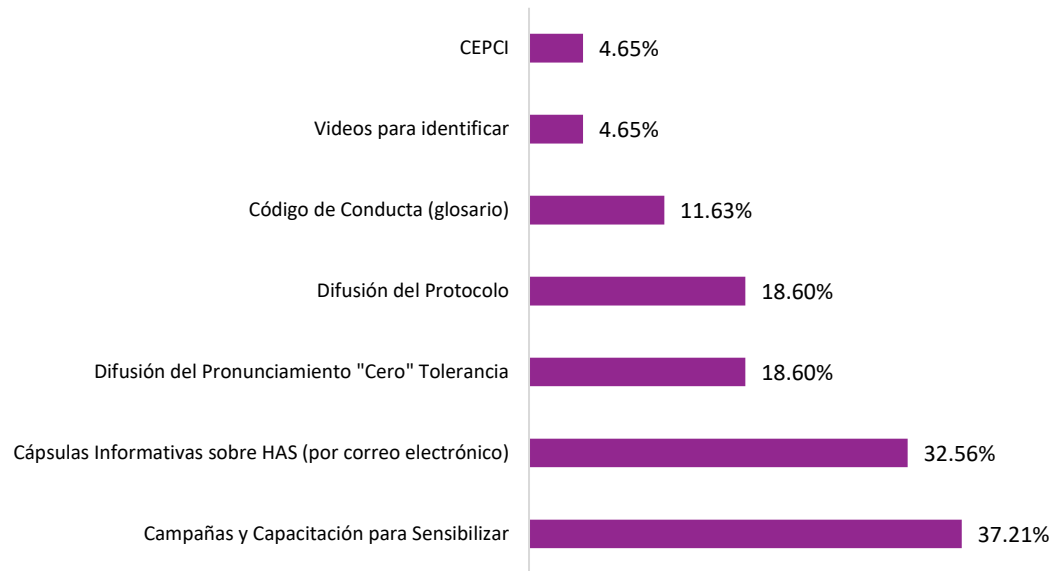
Instituciones	
CDI	SENER
INMUJERES	SEP
PGR	SE
SAGARPA	SEDESOL
SFP	SEGOB
SHCP	SEMAR
SRE	SALUD
SECTUR	SEMARNAT

Fuente: CNDH.

Además, la mayor parte de la estrategia para que el personal al interior de las instancias identifique el HAS se había dirigido primordialmente a informar sobre los comportamientos que lo conforman, los caminos que existen para enfrentarlo en cada institución, y los mecanismos y procedimientos para su denuncia. La difusión era a través de medios electrónicos con el correo institucional, las páginas web de las instancias y trípticos mayormente. Es importante destacar también que en la mayoría de las instituciones es claro que el material estaba dirigido a todos las y los trabajadores y es de amplia difusión, pero algunas instituciones se encontraban en una etapa inicial y el material sólo se había dirigido al personal que interviene en el procedimiento de denuncias y quejas de hostigamiento y acoso sexual.

Ahora bien, después de la publicación de Protocolo, el 97.67% respondió la séptima acción, y solamente la CONADE escribió que no aplicaba en su institución. De entre los que respondieron la SEMARNAT no especificó sus acciones para prevenir e identificar, y el INFONAVIT respondió que está en espera de obtener un diagnóstico para aplicarlas. Las modalidades para prevenir e identificar fueron muy variadas, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Gráfica 89. Porcentaje de instituciones por modalidades para prevenir e identificar conductas de HAS



Fuente: CNDH.

Se puede observar que lo más utilizado fueron campañas y capacitaciones de sensibilización (37.21%), seguido de cápsulas informativas sobre conductas que impliquen HAS (32.56%). Aquellas instituciones que se basaron únicamente en la difusión del Pronunciamiento “Cero” Tolerancia, del Protocolo o del Código de Conducta, siguen siendo muy limitadas para lograr una efectiva prevención. Por otro lado, la CONAVI hace mención de la creación del CEPCI como única acción, mientras que el CDI declara que sólo el CEPCI y el OIC son las encargadas de identificar conductas que impliquen hostigamiento.

La CONAPO identificó que *“se ha buscado prevenir a través de los cursos y de las campañas, no obstante, la identificación de las conductas de acoso no siempre ha quedado clara en la institución”*; La identificación de conductas que implican HAS es el primer paso para erradicarlas.

Dada la importancia de identificar la violencia contra las mujeres, para su prevención y atención, se decidió indagar en la cantidad y contenido de las acciones para la identificación de las conductas de HAS. Para ello, se solicitó a cada institución que describiera cinco acciones específicas al respecto, así como las fechas de aplicación. Desde un panorama general, más del 50% respondió dicho rubro. Sin embargo, se puede apreciar un declive del porcentaje de instituciones que respondió conforme iba aumentando la cantidad de acciones, lo cual ilustra que las instituciones mayoritariamente efectuaron pocas acciones. Así, en cuanto a las fechas, para la primera acción casi el 100% ofreció información, pero para la quinta acción, desciende a alrededor del 50% de las instituciones, como se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 90. Porcentaje de instituciones que no contestaron la fecha aproximada de cada acción



Fuente: CNDH.

En cuanto al porcentaje de respuesta de la descripción solicitada de cada acción, para la primera acción el 100% respondió, pero para la quinta acción sólo el 65.12% de las instituciones:

Gráfica 91. Porcentaje de instituciones que no contestaron la descripción de cada acción



Fuente: CNDH.

Ahora bien, se crearon las siguientes nueve categorías generales para agrupar todas las acciones:

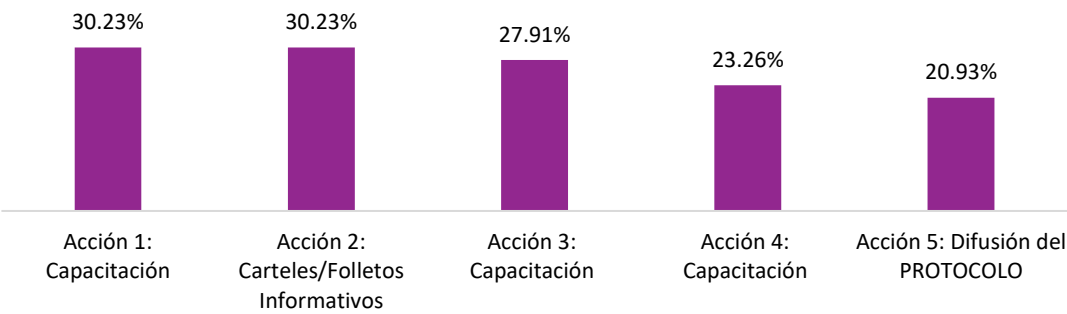
Tabla 54. Categorías generales según acciones tomadas

Categoría	Acciones
Política de Igualdad Laboral y No Discriminación	Difusión
Conferencias sobre Hostigamiento sexual y Acoso sexual	Sobre temas como igualdad y violencia de género
Cápsulas Informativas	Descripción de conductas que implican Hostigamiento sexual y Acoso sexual
Carteles o folletos informativos	Sobre el tema de Hostigamiento sexual y Acoso sexual
Pronunciamiento “Cero” Tolerancia	Emisión del pronunciamiento y su difusión
Flyers por correo electrónico	Prevención o identificación de conductas que impliquen Hostigamiento sexual y Acoso sexual
Difusión del PROTOCOLO de prevención, atención y sanción del implicuen Hostigamiento sexual y Acoso sexual, expedido por la SEGOB	Difusión del Protocolo en la Administración Pública Federal
Código de Conducta	Difusión de valores que inviten a no ejercer conductas que implique Hostigamiento sexual y Acoso sexual
Capacitación	Cursos de sensibilización para prevenir o identificar conductas que impliquen Hostigamiento sexual y Acoso sexual

Fuente: CNDH.

Las categorías principales, es decir, aquellas que se reportaron con mayor frecuencia fueron “Capacitación” para las acciones 1, 3 y 4, mientras que para la acción 2 fue la de “Carteles y folletos informativos”, y, por último, para la 5 fue la “Difusión del PROTOCOLO”. A continuación, la gráfica ilustra lo anterior:

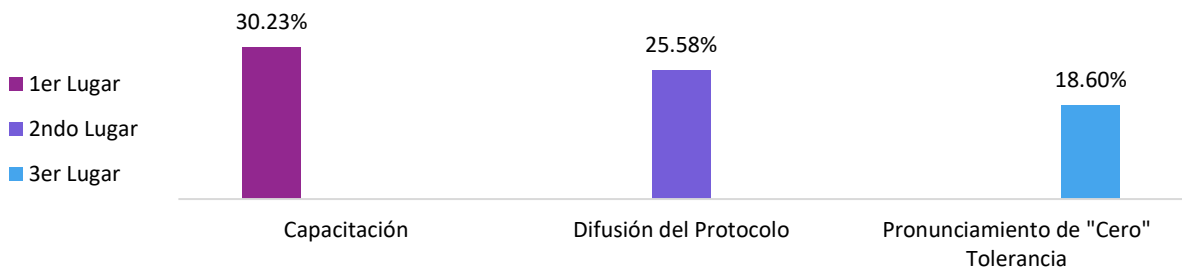
Gráfica 92. Porcentaje de respuestas de la categoría principal de cada acción



Fuente: CNDH.

La acción para que el personal identifique conductas de hostigamiento y acoso sexual más mencionada (1er lugar) fue la de “Capacitación” por un 30.23% de las instituciones (CONAVIM, CONACYT, CONAPO, INFONAVIT, IMSS, INEA, SAGARPA, CULTURA, SEGOB, SHCP, SEDENA, SECTUR y SEMANRNAT).

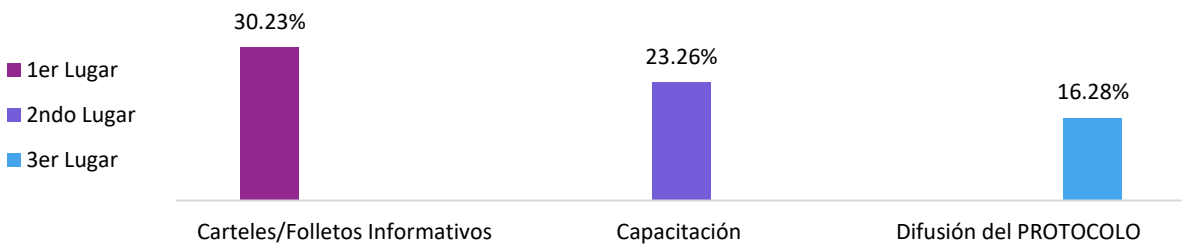
Gráfica 93. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 1



Fuente: CNDH.

Para la Acción 2, la respuesta más frecuente (1er lugar) fue dada por las siguientes instituciones: CONANP, CONAVI, CONAPO, ISSSTE, INFONAVIT, INAFED, PGR, SAGARPA, SCT, SEDATU, SEMAR, SRE y DIF, a saber, un 30.23%; seguida por “Capacitación” por un 23.26%.

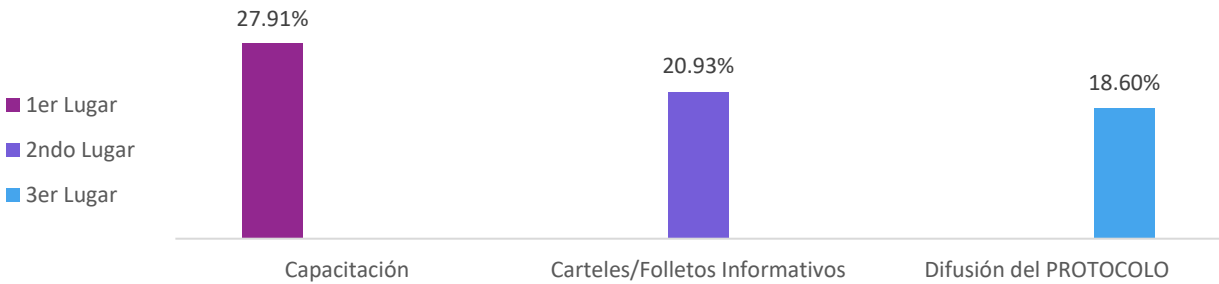
Gráfica 94. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 2



Fuente: CNDH.

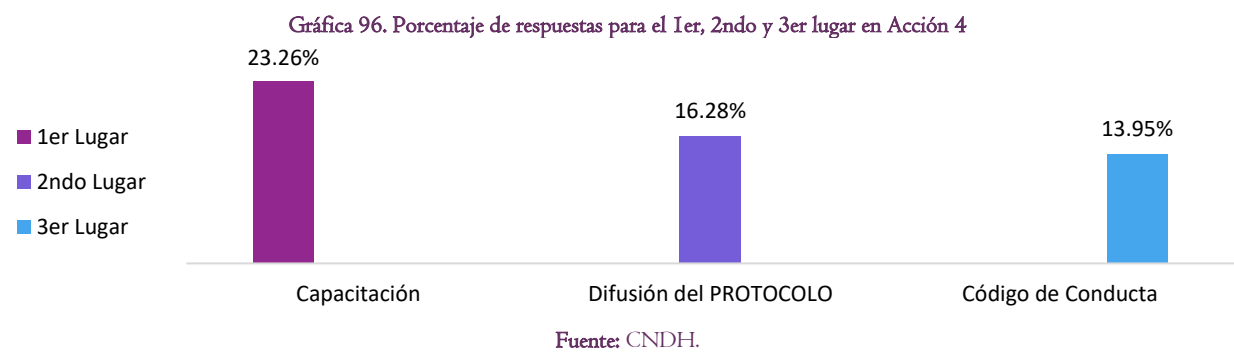
Para la Acción 3, la acción más mencionada fue también “Capacitación” por un 27.91% de las instituciones (CONAVI, CONAVIM, CONACYT, ISSSTE, IMJUVE, INAFED, SCT, SEDATU, SE, SENER, SEGOB y SEMARNAT) seguida por “Carteles/Folletos Informativos” por un 20.93% y finalmente “Difusión del PROTOCOLO” por el 18.60%:

Gráfica 95. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 3

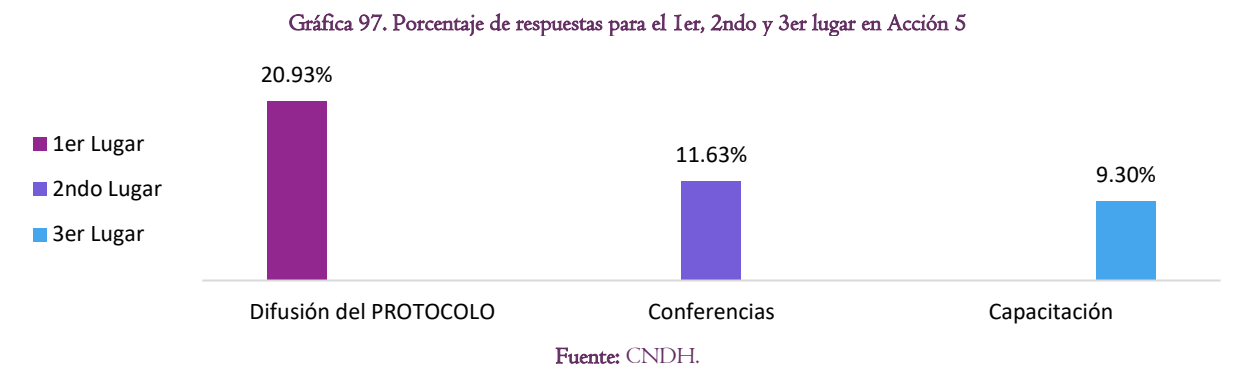


Fuente: CNDH.

La siguiente acción tuvo en primer lugar “Capacitación” y fue mencionada por el 23.26% de las instituciones (CONAVIM, CONACYT, CONAPRED, IMSS, INAFED, SEGOB, SFP, SEMAR, STPS y SEMARANT), seguida por “Difusión del PROTOCOLO” por el 16.28%, y, por último, una nueva categoría entre las principales “Código de Conducta” por el 13.95%:



Finalmente, con menor porcentaje de respuestas: la quinta acción. En 1er lugar tiene la “Difusión del PROTOCOLO” por 20.93% (CFE, CON SAR, CONAFOR, CONAVIM, CONEVAL, CONAPRED, SEGOB, SRE y DIF), seguida de “Conferencias” por el 11.63% y “Capacitación” por 9.30%:



h) Proporcionar a la Persona consejera los medios para llevar a cabo sus actividades con oportunidad en los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

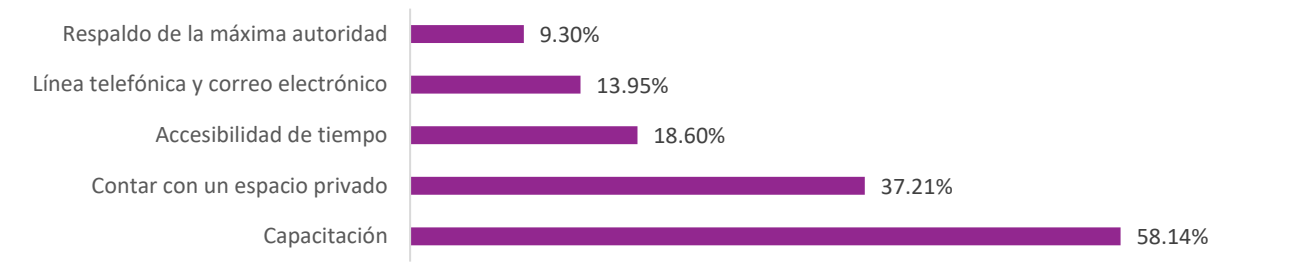
Según el numeral I4. de la Sección Segunda, Persona consejera, Capítulo II, Prevención de conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública Federal: “[...] La Persona consejera orientará y, en su caso, acompañará a la Presunta víctima, ante las diferentes autoridades competentes. Las Oficialías Mayores, proveerán las condiciones mínimas de operación que aseguren el cumplimiento de sus funciones.”

Las condiciones mínimas de operación deben abarcar desde contar con un lugar seguro y confidencial para atender a las presuntas víctimas con la finalidad de que se sientan libres y sin miedo a hablar, tener una línea telefónica y correo electrónico específico de las Personas Consejeras, hasta ofrecer tiempo necesario y suficiente para poder llevar a cabo sus funciones de acompañamiento de la Persona consejera -incluyendo la capacitación- y su cargo institucional, entre otras cosas.

Al preguntar respecto a lo anterior a las instituciones de la APE, se obtuvo respuesta por el 93.02% (40 en total). Ahora bien, el 88.37% de las instituciones señaló que efectivamente ha proporcionado a las Personas consejeras los medios para llevar a cabo sus actividades con oportunidad en los casos de HAS, mientras que dos instituciones (CONADIS e ISSSTE) respondieron que *no aplica*, porque no han tenido casos o porque lo lleva el CEPCI. Lo anterior, vislumbra un escenario de poca comunicación entre las instancias comprometidas en la aplicación del Protocolo.

Las condiciones mínimas señaladas en las respuestas fueron: tener el respaldo, asesoría y apoyo de la máxima autoridad y no tener obstáculos en el desarrollo de sus funciones, 9.30% (4); tener línea telefónica institucional y correo electrónico, 13.95% (6); contar con un espacio privado (oficinas, centro de reunión, etc.) para la atención de la presunta víctima, 37.21% (16); y contar con capacitación constante (calendario INMUJERES), 58.14% (25):

Gráfica 98. Porcentaje de instituciones por condiciones mínimas para las Personas consejeras



Fuente: CNDH.

En la siguiente tabla, se pone la fecha en la cual se instauraron los medios para llevar a cabo las actividades con oportunidad en los casos de HAS para las Personas consejeras, cabe señalar que nueve instituciones no dieron fecha aproximadas:

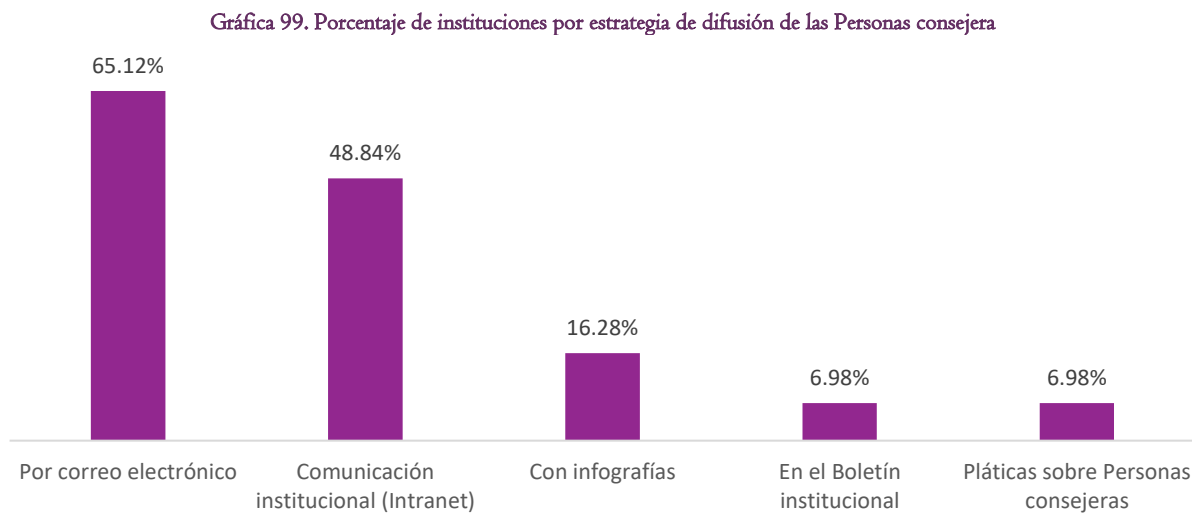
Tabla 55. Porcentaje de instituciones por fechas en las cuales se instauraron los medios ofrecidos a las P.C.

Instituciones	Fecha aproximada:	Porcentaje
CONSAR	2012 (Segundo Semestre)	2.33%
SEDENA	2013 (Segundo Semestre)	2.33%
SEMAR	2016 (Primer Semestre)	2.33%
SALUD	2016 (Segundo Semestre)	16.28%
CONAPRED		
SENER		
SEP		
CONAGUA		
CONAVIM		
SEGOB		
CONANP	2017 (Primer Semestre)	18.60%
DIF		
INFONAVIT		
SE		
CDI		
INAPAM		
SECTUR		
IMSS	2017 (Segundo Semestre)	11.63%
STPS		
SEDATU		
PGR		
S.R.E.		
SCT	2018 (Primer Semestre)	16.28%
SFP		
SHCP		
CONAVI		
SAGARPA		
CONAFOR		
INEA		
CONEVAL	2018 (Segundo Semestre)	9.30%
IMJUVE		
IMJERES		
CULTURA		
CFE		

Fuente: CNDH.

En esta última, se puede apreciar que para el primer semestre del 2018 sólo la mitad de las instituciones, a saber, el 53.5% habían ofrecido dichas facilidades.

Asimismo, las facilidades de las Personas consejeras debe incluir alguna estrategia específica para difundir lugar, horario y perfil de las mismas que tenga un alcance total. De esto se advirtió que el 90.70% (39 en total) de las instituciones cuentan con una estrategia para difundir quienes son las Personas consejeras, y sólo CONAGUA, INAFED, SAGARPA Y SCT respondieron que no aplicaba. De aquellas instituciones que respondieron, más de la mitad utiliza el correo electrónico como medio de difusión, y casi la mitad promueve a las Personas consejeras a través de intranet como se puede observar en la siguiente gráfica:



Fuente: CNDH.

Ahora bien, en cuanto al contenido, algunas instituciones difundieron únicamente el directorio (11.63%), mientras que el 16.28% difundió información más completa, a saber, nombre, función, ubicación y procedimiento de atención. En la siguiente tabla viene la lista de instituciones:

Tabla 56. Contenido de lo que se difunde de las Personas consejeras

Difusión del directorio	Difusión con mayor información
PGR	CONACYT (personas consejeras de la SEGOB)
SEP	CONAPO
SFP	CONADIS
SEMAR	ISSSTE
	CULTURA
	SEMARNAT
	DIF

Fuente: CNDH.

Con base en lo expuesto en este apartado, se advierten retos y desafíos relevantes para la prevención del hostigamiento y acoso sexual. Primeramente, en lo relacionado a la aplicación de cursos y capacitaciones especializadas, debe haber un diagnóstico previo de cada institución en el cual se basen para asegurar su efectividad.

Por otro lado, no todas las instituciones han aplicado los puntos mínimos del Protocolo para prevenir el HAS, lo cual surge como relevante para la identificación y sensibilización en la materia. Asimismo, se debe tomar en cuenta el carácter de obligatoriedad de los cursos en materia de HAS y fortalecer la cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia.

Finalmente, se vislumbran dos situaciones a fortalecer, por un lado, tener un plan de acción respecto a las medidas cautelares antes de la ocurrencia de los casos de HAS, así como la adopción de estas para garantizar los derechos de las mismas, así como su protección y resguardo.

2. Atención a los casos de Hostigamiento y Acoso sexual

Garantizar la protección de los derechos humanos resulta fundamental en el actuar de todas las instituciones públicas. Por ello, cada una debe establecer de forma estratégica y eficaz los actores clave y los mecanismos que se llevarán a cabo para la atención de las víctimas de HAS siguiendo los principios generales de dignidad, defensa de la persona, confidencialidad, debido proceso, integridad y protección de la persona afectada durante la investigación.

La atención empieza desde la recepción y contención de las víctimas en la denuncia, hasta el acompañamiento y apoyo a ésta para favorecer un seguimiento concreto del caso y garantizar que no haya revictimización ni mayor sufrimiento en la víctima. Por ende, los actores clave deben ejercerse con perspectiva de género y en un marco de derechos humanos, para lograr el bienestar de la persona denunciante.

A través de la toma de conciencia del personal y el compromiso de las autoridades competentes, la atención conforma un proceso fundamental para fomentar la denuncia sin miedo. Es por esto que se debe crear las condiciones necesarias para que la voz de las personas afectadas de acoso y hostigamiento sexual sean escuchadas, y crear los marcos y espacios específicos, eficaces y eficientes para su respaldo y apoyo.

A. Actores clave para la atención de HAS

De acuerdo con el Protocolo, las Personas consejeras orientarán y acompañarán a la Presunta víctima ante las diferentes autoridades, y según el numeral 5 del Capítulo I, *Generalidades*, deberán actuar bajo las siguientes pautas de conducta:

- a) Generar confianza en las personas que expongan hechos o conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual;
- b) Respetar la expresión de sentimientos sin proferir juicios de valor;
- c) Actuar con empatía ante la situación que enfrenta la persona;
- d) Mostrar tranquilidad y proyectar seguridad;
- e) Tener equilibrio entre distancia y cercanía emocional;
- f) Transmitir mensajes claros mediante lenguaje accesible, claro y simple;
- g) Comunicar a la Presunta víctima con precisión y claridad que no tiene injerencia en la resolución de la problemática planteada, y
- h) Expresar con pertinencia el alcance de su función y del acompañamiento que puede otorgar.

La persona que funge como primer contacto con las presuntas víctimas debe tener un perfil adecuado, seguir las pautas anteriores y no revictimizar. De lo contrario, puede llegar a provocar efectos negativos en la presunta víctima, por ejemplo, provocar culpa o miedo, y hasta inhibir la denuncia.

Por lo anterior, las Personas consejeras deben atender con urgencia la violencia contra las mujeres que acontece en la APF derivado del cruce de diversas situaciones que dificultan la denuncia: relaciones de poder en los espacios laborales, miedo al despido o a la revictimización, inseguridad laboral, entre otras.

El Protocolo establece que debe haber un número *necesario* de Personas consejeras, sin embargo, no se ofrece algún parámetro que ayude a estimar cuál sería el número de Personas consejeras óptimo. El número total de personal que labora en las instituciones encuestadas varía desde 46 (p.ej. CONADIS) hasta 395, 053 (p.ej. IMSS) trabajadoras y trabajadores, por ello, es importante tener en cuenta que definir el número de Personas consejeras suficiente *para atender la totalidad del personal* (centralizada y foránea) es un asunto relevante cuando hablamos de la atención a las presuntas víctimas.

Es preciso que cada institución garantice las condiciones para atender a las víctimas y para facilitar los procesos de denuncia, evitando con ello que pueden retrasarse -hasta meses-, y que con ello se genere desinterés por parte de la víctima, desdén o falta de confianza al momento de denunciar.

Número de Personas consejeras

Es importante en este apartado recordar las particularidades de la metodología que se empleó para la recopilación de datos en la plataforma SISOBSERVANCIA, ya que se solicitó información a través de dos vías específicas sobre la cantidad de Personas consejeras con la finalidad de recabar datos comparables y verificables. Las dos vías fueron las siguientes:

- A través la plataforma SISOBSERVANCIA, en la cual se preguntó:
*¿Con cuántas personas consejeras cuenta su institución **actualmente** dedicadas a la orientación y acompañamiento de presuntas víctimas de hostigamiento sexual y acoso sexual?*
- A través un documento Excel, en el cual se solicitó *el listado de las Personas consejeras (de 2015 a 2018) y sus siguientes características: sexo, edad, grado académico, cargo, área en la que labora y año en que comenzó y dejó de ser Persona Consejera*

Con base en la revisión de las dos fuentes de información respecto a las Personas consejeras, se advirtieron tres escenarios, a) el primero consistió en las instituciones que dieron información en la plataforma, pero dejaron vacíos los documentos Excel (2); b) el segundo tiene que ver con las instituciones que dieron información en ambas vías, y ambos datos coinciden (29); y, por último, c) el tercero, donde instituciones que también respondieron ambas vías, pero existió una inconsistencia en los datos (9), como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 100. Porcentaje de instituciones que dieron información en una o dos vías de las Personas consejeras, para septiembre de 2018



Fuente: CNDH.

Como se puede observar, únicamente es comparable la cantidad de Personas consejeras de **septiembre 2018**. El 2.5% (SCT) de las instituciones no reportó las características de sus Personas consejeras (en el Excel), por lo que no es posible indagar en sus perfiles. Mientras que el 12.50% de las instituciones dieron información inconsistente, por lo mismo, los datos de todas sus Personas consejeras no son verificables. Las instituciones que conforman cada escenario son las siguientes:

Tabla 57. Instituciones que dieron información en una o dos vías

Escenarios	Instituciones	
Dio información en la plataforma, pero no en el Excel.	SCT ISSSTE	
Dio información en la plataforma y en el Excel, y fue la misma información	CDI CONACYT CONAFOR CONAGUA CONANP CONAPRED CONAVI CONAVIM CONEVAL CONSAR CULTURA DIF IMJUVE	SE SECTUR SEDATU SEDENA SEDESOL SEMAR SEMARNAT SEP SFP SHCP STPS IMUJERES INEA

	IMSS PGR S.R.E. SALUD	INFONAVIT INM INAPAM
Dio información en la plataforma y en el Excel, pero no fue la misma información.	CONADE CONADIS SAGARPA SEGOB SENER	

Fuente: CNDH.

Ahora bien, en cuanto a la inconsistencia de la información del tercer escenario, cuatro de cinco instituciones pusieron menor cantidad de Personas consejeras en el Excel. En otras palabras, cuatro instituciones no proporcionaron los datos de las características de algunas Personas consejeras, lo que representa una inconsistencia con las respuestas de la plataforma. Las cinco instituciones que conforman dicho escenario y sus respectivas respuestas son las siguientes:

Tabla 58. Cantidad de Personas consejeras reportadas en ambas vías del SISOBSESVANCIA por instituciones en 2018

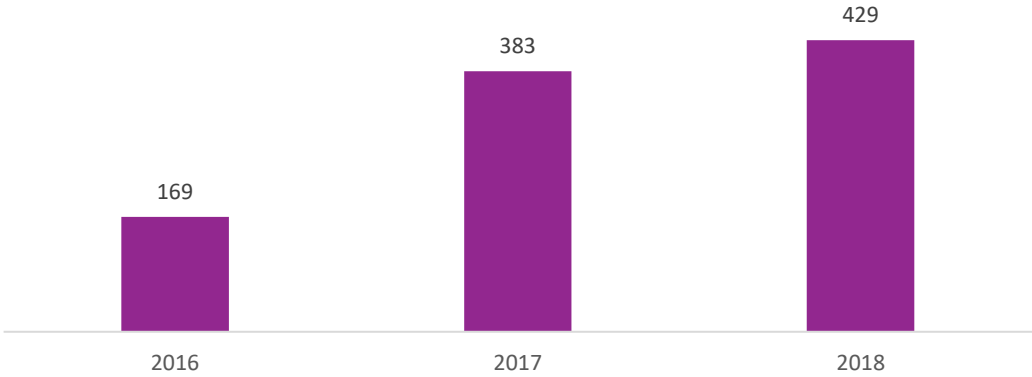
Institución	Cantidad de P.C. reportadas en el Excel	Cantidad de P.C. reportadas en la plataforma
CONADE	10	12
SAGARPA	57	58
SEGOB	2	3
SENER	2	3
CONADIS	4	2

Fuente: CNDH.

Puesto que la diferencia en los datos llega a ser significativa, se decidió tomar en cuenta la información reportada en los *Excel* para comparar la cantidad de Personas consejeras por institución y año, porque ofrece un panorama más amplio de las instituciones y permite la comparación de la información. A continuación, se analiza la información sobre las personas consejeras por institución.

Considerando el número total de Personas consejeras en las instituciones, se advierte un incremento en el número de las mismas cuando se revisa la información por año, aumentando hasta en más de 50%, en cada año con respecto al anterior. La cantidad de Personas consejeras por año en las 38 instituciones se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica I0I. Número de Personas consejeras por año



Fuente: CNDH.

Se puede observar que, en 2016, se sumaron un total de 169 Personas consejeras, y al año siguiente llegó la cifra a 383. Finalmente, para septiembre del 2018 había 429 Personas consejeras ejerciendo.

A continuación, se reporta la cantidad de Personas consejeras y su proporción con el total del personal por institución en el 2018. El 93.02% de las instituciones señalaron tener Personas consejeras, sin embargo, sólo el 9.3% (CFE, IMSS,

SEDESOL y SEMAR) señaló tener el número necesario¹¹¹. Las instituciones con un menor número de Personas consejeras son aquellas coloreadas de color naranja, ya que no alcanzan ni el 0.1% de Personas consejeras aun siendo instituciones con gran cantidad de personal:

Tabla 59. Porcentaje de Personas consejeras según total del personal por institución en 2018¹¹²

Institución	# de Personas consejeras	Total del Personal	% de Personas Consejeras de acuerdo al total del Personal
IMSS	3	395053	0.00076
SEDENA	4	214157	0.00187
SEGOB	2	68183	0.00293
SHCP	1	5133	0.01948
SEP	3	10543	0.02845
SEDESOL	4	12578	0.03180
SEMAR	22	67080	0.03280
INM	2	5284	0.03785
S.R.E.	2	3982	0.05023
SEMARNAT	2	3972	0.05035
SEDATU	1	1840	0.05435
CULTURA	2	3187	0.06275
SE	2	2954	0.06770
DIF	5	4252	0.11759
CONACYT	1	696	0.14368
STPS	8	4906	0.16307
SENER	2	1003	0.19940
SALUD	36	16883	0.21323
SECTUR	4	1512	0.26455
SFP	4	1419	0.28189
INFONAVIT	15	4356	0.34435
PGR	87	23124	0.37623
CDI	2	515	0.38835
INMUJERES	1	256	0.39063
CONAGUA	50	12438	0.40199
IMJUVE	1	221	0.45249
CONEVAL	1	203	0.49261
SAGARPA	57	9815	0.58074
CONSAR	2	297	0.67340
INEA	8	590	1.35593
CONANP	19	1197	1.58730
CONADE	10	572	1.74825
CONAPRED	2	105	1.90476
CONAVIM	1	46	2.17391
CONAVI	4	107	3.73832
CONAFOR	55	1441	3.81679
CONADIS	4	46	8.69565

Fuente: CNDH.

De las instituciones que señalaron tener un número necesario de Personas consejeras, la CFE no reportó la cantidad en su institución, y las otras tres presentan un bajo porcentaje en comparación a la totalidad de su personal. Por otro lado, la institución con la proporción más alta es CONADIS con un 8.69%.

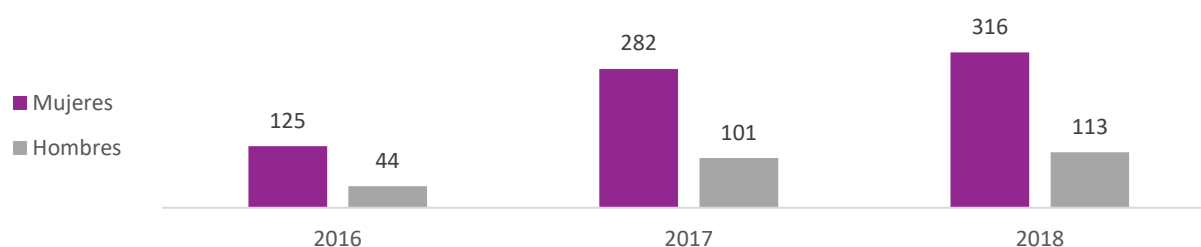
Obtener el porcentaje de Personas consejeras según el total de servidoras y servidores públicos es un área de oportunidad para establecer, en futuras revisiones del Protocolo, criterios mínimos para definir la cantidad de Personas consejeras necesarias para atender adecuadamente los casos de HAS que se presenten en las instituciones. Otro criterio, podría ser en función del número de oficinas en que se distribuye todo el personal de una institución (teniendo en cuenta si existen oficinas regionales, o algún otro criterio semejante de descentralización).

¹¹¹ Respuesta al apartado e) del capítulo de Prevención.

¹¹² Únicamente para la tabla en cuestión se dejaron cinco decimales en el porcentaje, para ofrecer un panorama completo de la significancia.

Respecto al porcentaje de mujeres y hombres Personas consejeras, se puede observar un aumento diferencial a través de los años:

Gráfica 102. Número de Personas consejeras por año y sexo



Fuente: CNDH.

Mientras que, en 2016, la cifra llega a 125 mujeres y sólo 44 hombres, en 19 nuevas instituciones; en 2017, aumenta significativamente a 282 mujeres y 101 hombres repartidos en 36 instituciones. Y finalmente, en 2018, son Personas consejeras 316 mujeres y 113 hombres en las 37 instituciones.¹¹³

Cuando se analiza la información por institución, se advierten fuertes diferencias en la cantidad de Personas consejeras que no forzosamente responde al tamaño de la institución:

Tabla 60. Número de mujeres y hombres Personas consejeras por año y sexo

Institución	2016	2017	2018	Sexo	Total
CONEVAL	1	1	1	Mujeres	3
	0	0	0	Hombres	0
CONADE	2	2	6	Mujeres	10
	0	0	6	Hombres	6
CONAFOR	36	36	36	Mujeres	108
	19	19	19	Hombres	57
CONAGUA	26	42	40	Mujeres	108
	1	10	10	Hombres	21
CONANP	22	17	15	Mujeres	54
	10	9	4	Hombres	23
CONAPRED	1	1	1	Mujeres	3
	1	1	1	Hombres	3
CONAVIM	2	2	1	Mujeres	5
	0	0	0	Hombres	0
CONSAR	1	1	1	Mujeres	3
	1	2	1	Hombres	4
INEA	6	6	5	Mujeres	17
	5	3	3	Hombres	11
INFONAVIT	3	7	7	Mujeres	17
	1	8	8	Hombres	17
INM	2	1	1	Mujeres	4
	2	1	1	Hombres	4
SALUD	2	2	29	Mujeres	33
	1	1	7	Hombres	9
SECTUR	4	4	4	Mujeres	12
	0	0	0	Hombres	0
SEDENA	4	4	4	Mujeres	12
	0	0	0	Hombres	0
SEGOB	2	2	1	Mujeres	5
	1	1	1	Hombres	3
SEMAR	1	1	17	Mujeres	19

¹¹³ Cabe señalar que CONEVAL fue la única institución que refirió tener una mujer Persona consejera desde antes de la publicación del Protocolo, a saber, 2015.

Institución	2016	2017	2018	Sexo	Total
SENER	1	1	5	Hombres	7
	4	2	1	Mujeres	7
SFP	1	1	1	Hombres	3
	1	3	3	Mujeres	7
SEP	0	1	1	Hombres	2
	4	3	3	Mujeres	10
INAPAM	0	0	0	Hombres	0
	1	1	0	Mujeres	2
CONACYT	0	0	0	Hombres	0
	0	1	1	Mujeres	2
CDI	0	0	0	Hombres	0
	0	2	2	Mujeres	4
CULTURA	0	0	0	Hombres	0
	0	1	1	Mujeres	2
DIF	0	1	1	Hombres	2
	0	4	4	Mujeres	8
IMJUVE	0	1	1	Mujeres	2
	0	0	0	Hombres	0
IMSS	0	2	2	Mujeres	4
	0	1	1	Hombres	2
INMUJERES	0	1	1	Mujeres	2
	0	0	0	Hombres	0
PGR	0	61	61	Mujeres	122
	0	26	26	Hombres	52
S.R.E.	0	1	1	Mujeres	2
	0	1	1	Hombres	2
SAGARPA	0	50	50	Mujeres	100
	0	7	7	Hombres	14
SE	0	2	2	Mujeres	4
	0	0	0	Hombres	0
SEDATU	0	1	1	Mujeres	2
	0	0	0	Hombres	0
SEDESOL	0	1	2	Mujeres	3
	0	0	2	Hombres	2
SEMARNAT	0	1	1	Mujeres	2
	0	1	1	Hombres	2
SHCP	0	8	1	Mujeres	9
	0	3	0	Hombres	3
STPS	0	7	6	Mujeres	13
	0	2	2	Hombres	4
CONADIS	0	0	1	Mujeres	1
	0	0	1	Hombres	1
CONAVI	0	0	2	Mujeres	2
	0	0	2	Hombres	2
Total	169	383	429		981

Fuente: CNDH.

Se puede advertir que la institución con más mujeres Personas consejeras es la PGR con 122, seguida de la CONAGUA y CONAFOR con 108, respectivamente; por otro lado, aquellas con mayor número de hombres Personas consejeras fueron CONAFOR con 57, PGR con 52 y CONANP con 23. En instituciones como el IMSS o SEP, con mayor personal, sólo se reportaron 3 personas consejeras en total para el 2018.

En la siguiente tabla se puede observar el año en el cual cada institución empezó a tener Personas consejeras:

Tabla 61. Año en el cual empezaron a tener Personas consejeras cada institución

Año	Instituciones		
2016	CONADE CONAFOR CONAGUA CONANP CONAPRED CONAVIM	CONSAR INEA INFONAVIT INM SALUD SECTUR	SEDENA SEGOB SEMAR SENER SFP INAPAM SEP
2017	CONACYT CDI CULTURA DIF IMJUVE IMSS	INMUJERES PGR S.R.E. SAGARPA SE	SEDATU SEDESOL SEMARNAT STPS SHCP
2018	CONADIS CONAVI		

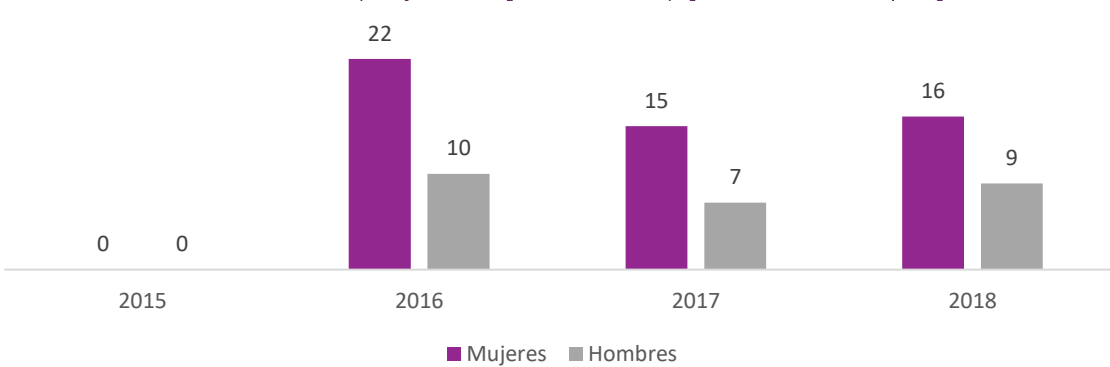
Fuente: CNDH.

La mitad de las instituciones observadas empezaron a tener personas consejeras en 2016, un 42.11% inició un año después de la publicación del Protocolo, y fue hasta el 2018 que el 5.26% faltante (CONADIS y CONAVI) comenzó a tener Personas consejeras

Anteriormente, se señaló el total de Personas consejeras ejerciendo del 2015 al 2018. Al respecto es preciso mencionar que la variación en la cantidad de Personas consejeras a través de los años no se debió únicamente al personal que se dio de alta en dicho cargo en cada año, sino también por el personal que se dio de baja, ya sea “por filtros en el proceso de selección, por baja de la institución, por carga de trabajo y falta de tiempo, o porque no alcanzaron inscripción”.

En la siguiente gráfica se aprecia la cantidad de mujeres y hombres reportadas que se dieron de baja por año:

Gráfica I03. Número de mujeres y hombres que se dieron de baja para ser Personas consejeras por año



Fuente: CNDH.

Así, durante el primer año que empezó la aplicación del Protocolo fue cuando gran cantidad del personal se dio de baja (22 mujeres y 10 hombres), pero únicamente en la CONAGUA; en el 2017, menos personas se dieron de baja (en CONAGUA y SFP), no obstante, para el 2018 aumentó de nuevo la cantidad de personas que se dieron de baja del cargo de Persona consejera (18 mujeres y 9 hombres) de 10 instituciones. Para este último año, las instituciones en las cuales se dieron de baja fueron las siguientes:

Tabla 62. Instituciones en las cuales se dieron de baja Personas consejeras en 2018

Instituciones				
CONAGUA	SHCP	STPS	CONANP	CONAVIM
CONSAR	INAPAM	INEA	SEGOB	SENER

Fuente: CNDH.

Es necesario señalar la cantidad de personas que se dieron de baja, ya que vislumbra un escenario de posible inestabilidad y afectación a la atención y seguimiento a los casos de HAS.

El INAPAM fue la única institución que reportó no contar con Personas consejeras en el 2018, aunque si contaba en los años anteriores.

Respecto al número de Personas consejeras con que debería contar cada institución, resalta que no existe un parámetro en el Protocolo. En específico, el Protocolo señala en el numeral 12, de la Sección Primera, *Acciones Específicas de Prevención*, del Capítulo II, *Prevención de conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual*: “*Contar con el número necesario de las Personas consejeras para la atención del Primer contacto*”. Ello deriva en que cada institución tiene el número de Personas consejeras que considere suficiente.

Las Personas consejeras tienen un papel muy importante en la recepción de quejas y acompañamiento de presuntas víctimas, por lo que definir criterios para contar con un número razonable de Personas consejeras para ejercer dicha función, y al mismo tiempo, desempeñar su cargo institucional, es un pendiente para futuras revisiones del Protocolo. Además, se deberá considerar, que la carga de trabajo de las Personas consejeras puede impactar negativamente en el acompañamiento y atención a las presuntas víctimas.

Anudando a lo anterior, sólo 8 instituciones (21.62%) tiene un porcentaje mayor a 1% de Personas consejeras en el 2018 según el total del personal: CONADIS, CONAFOR, CONAVI, CONAVIM, CONAPRED, CONADE, CONANP e INEA.

Las tres instituciones que no proporcionaron información sobre el número y características de las Personas consejeras son las siguientes: CFE, CONAPO, INAFED. Las razones de cada una fueron distintas:

- ⇒ La CFE cuenta con integrantes del grupo para la equidad de género que fungen como orientadores y realizan acompañamiento, sin embargo, no reportaron la cantidad de dichos integrantes.
- ⇒ En el caso de la CONAPO la convocatoria que realizaron resultó desierta, por lo que recurrieron a la SEGOB y a la Unidad de Género en caso de que alguna persona requiera el acompañamiento necesario.
- ⇒ Por último, de acuerdo a la persona entrevistada *por ser un órgano desconcentrado* el INAFED no tiene Personas consejeras, pero la Dirección está capacitada para atender a las víctimas y hacerlas sentir segura, y pueden llegar a recurrir a las Personas consejeras de la CONAVIM para iniciar proceso de investigación, según informó INAFED.

Respecto a las instituciones que señalaron no contar con el número necesario de Personas consejeras, se encuentran la SCT y la CONADE, que fueron las únicas en asumir no contar con el número que se requiere para cubrir todo el sector, ya que debe existir, por lo menos, una persona por cada Centro.

En el siguiente apartado se expondrán las características del perfil de las Personas consejeras de 2015 a 2018 desagregadas por sexo, con base en la información que fue reportada en los documentos Excel.

Características de las Personas Consejeras (2015-2018)

Se solicitó a las instituciones, a través de la plataforma SISOBSERVANCIA, las siguientes características de las Personas consejeras del 2015 al 2018, con la finalidad de hacer un análisis comparativo entre instituciones, entre mujeres y hombres, y así, vislumbrar el panorama general de la situación de las Personas consejeras de primer contacto:

- Edad
- Grado académico
- Cargo
- Año en que comenzó a ser Persona Consejera

- Año en que dejó de ser Persona Consejera

Es importante recordar que aparte de las tres instituciones con las cuales no se pudo tener comunicación (INEGI, CNEGSR Y FONART), otras tres instituciones (SCT, INAPAM e ISSSTE) reportaron los documentos de Excel vacíos aun teniendo Personas consejeras, por lo que no se pudo tener la información de las características solicitadas. Adicional a lo mencionado, tres instituciones declararon no tener Personas consejeras (CFE, CONAPO e INAFED). Por lo anterior, en este apartado se revisa la información de un total de 38 instituciones que proporcionaron la información.

Como se señaló antes, se solicitó **la edad** de las Personas consejeras, con el objetivo de saber el promedio y la diferencia entre mujeres y hombres. Ya que todas las mujeres de todas las edades pueden vivir violencia en el ámbito laboral, es importante que haya Personas consejeras de todas las edades posibles para que puedan dar un acompañamiento completo, ofrecer confianza y que favorezca una relación de iguales con éstas. Las instituciones que no ofrecieron datos sobre la edad fueron las siguientes:

Tabla 63. Instituciones que no dieron información sobre la edad de Personas consejeras		
Año	Institución	# de Personas consejeras
2015	CONEVAL	1
	CONEVAL	1
	CONAGUA	3
	INAPAM	1
	INEA	1
	SENER	5
	CONAGUA	2
	CULTURA	1
	DIF	5
	SAGARPA	4
	CONEVAL	1
	INAPAM	1
	SENER	3
	SALUD	22
	CONEVAL	1
	CULTURA	1
	DIF	5
	SAGARPA	4
	SENER	2

Fuente: CNDH.

Ahora bien, el promedio de edad general entre 2016 y 2018 fue de 41 años, con un rango de edad de 20 a 69 años. Cabe recordar que la única Persona consejera del 2015 no ofreció edad. En la siguiente gráfica se desglosa los promedios por año:



Fuente: CNDH.

Ahora bien, en la siguiente tabla se ilustran los rangos anuales desagregados por sexo:

Tabla 64. Rangos de edad por año

Año	Mujeres	Hombres
2016	25-63 años	20-66 años
2017	25-67 años	20-69 años
2018	25-67 años	25-69 años

Fuente: CNDH.

Se puede observar que los hombres tienen un promedio más alto de edad que las mujeres, y su dispersión abarca mayor rango de edad. De esta forma, por ejemplo, en 2016 el promedio de edad de las mujeres era de 39 con un rango de 25 a 63 años, mientras que los hombres tenían un promedio de 41 y un rango mayor de 20 a 66 años. Aunado a lo anterior, en la siguiente tabla se observa que hubo tanto mujeres como hombres en todos los rangos de edad, sin embargo, el porcentaje de cada uno varía de forma significativa:

Tabla 65. Porcentaje de Personas consejeras por rango de edad y año

Rangos de edad	2016	2017	2018	Sexo
20-25 años	4%	2.84%	2.22%	Mujeres
	9.09%	4.95%	0.99%	Hombres
26-35 años	34.40%	32.62%	30.70%	Mujeres
	20.45%	28.71%	32.67%	Hombres
36-45 años	34.40%	30.85%	29.11%	Mujeres
	36.36%	28.71%	29.70%	Hombres
46-55 años	15.20%	23.76%	23.10%	Mujeres
	36.36%	28.71%	29.70%	Hombres
56-65 años	4.80%	4.96%	5.38%	Mujeres
	11.36%	14.85%	14.85%	Hombres

Fuente: CNDH.

El porcentaje de hombres Personas consejeras prácticamente no vario en los rangos 36-45 años y 46-55 años, mientras que las mujeres no varió en el rango 26-35 años.

La segunda característica solicitada a las instituciones sobre las Personas consejera fue la del **grado académico**, y aquellas que no ofrecieron datos por año fueron las siguientes:

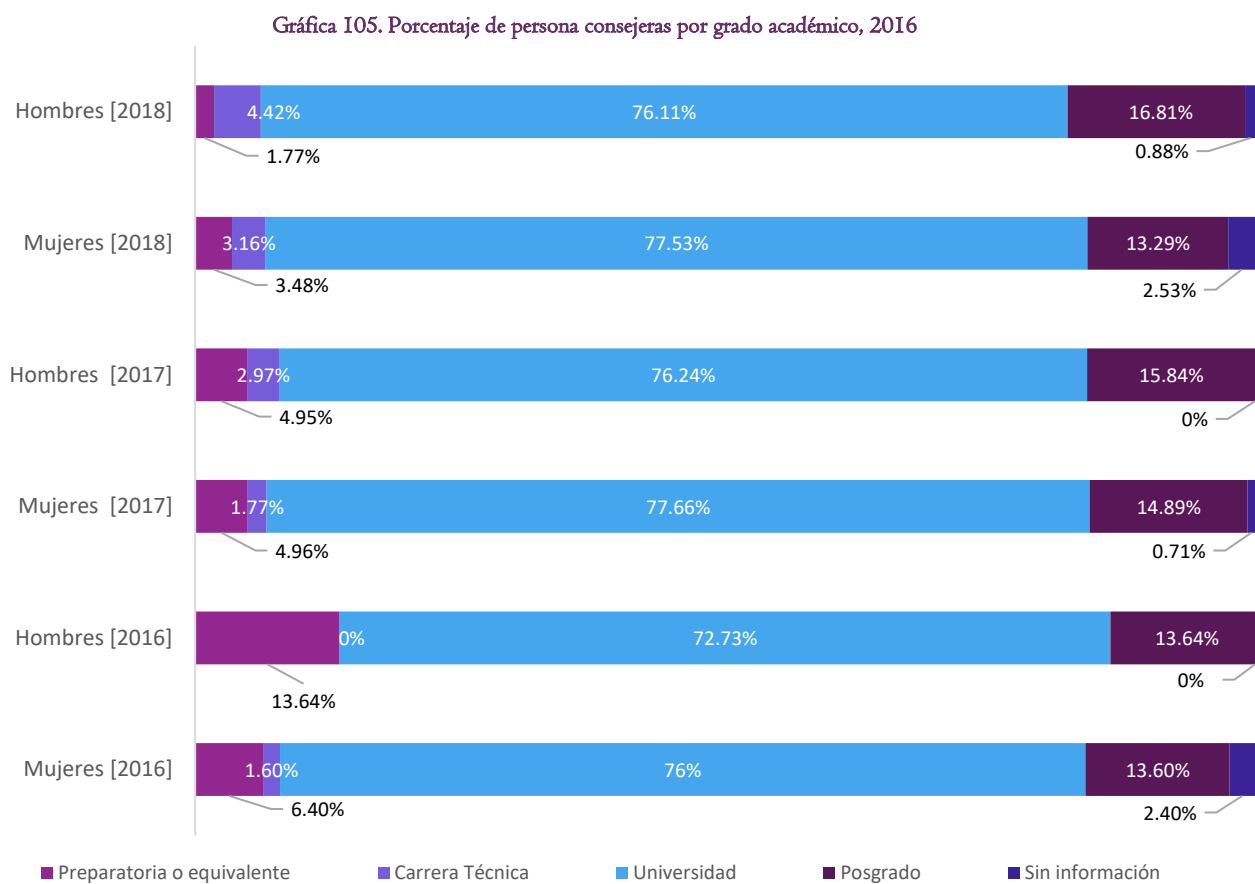
Tabla 66. Instituciones que no dieron información sobre el grado académico de Personas consejeras

Año	Institución	# de Personas consejeras
2016	CONAGUA	3
2017	CONAGUA	2
2018	SALUD	9

Fuente: CNDH.

En 2015, una Persona consejera reportó contar con un grado académico universitario. Para los tres siguientes años, seguidos a la publicación del Protocolo, más del 72% de las mujeres y hombres Personas consejeras, reportaron contar con un grado académico universitario. En general, se aprecia un porcentaje mayor de mujeres con grado universitario; sin embargo, se registró un mayor porcentaje de hombres con posgrado.

Resalta la evolución en la cantidad de Personas consejeras con grado de carrera técnica. Mientras que en 2016 no subía del 1.60%, en 2018 llegó casi al 5%. No obstante, en términos generales se advierte que predominan Personas consejeras con grado académico universitario. En la siguiente gráfica se puede observar lo anterior:



Fuente: CNDH.

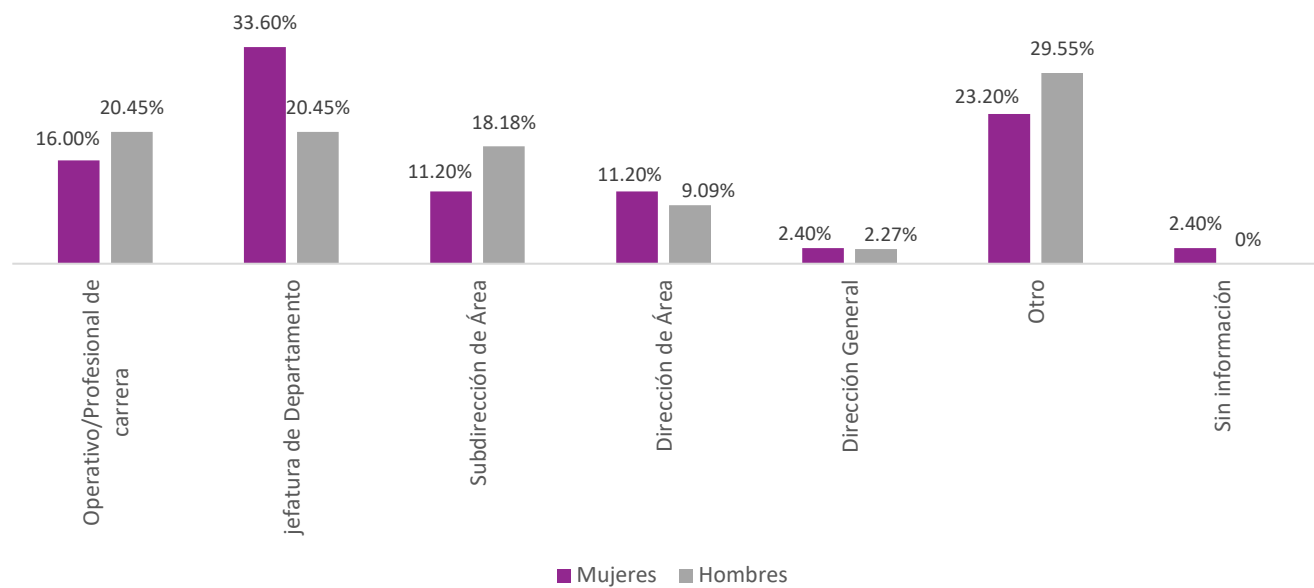
Teniendo en cuenta el importante papel que tiene la Persona consejera, se subraya la importancia de la capacitación y sensibilización para el acompañamiento de víctimas.

La siguiente característica es **el cargo** que ocupan u ocuparon las Personas consejeras mientras ejercían dichas tareas. Se debe tomar en cuenta, en la selección de Personas consejeras, que éstas deben tener el tiempo suficiente para atender y acompañar víctimas, independientemente de su trabajo normal. Los cargos fueron desde operativo o profesional de carrera, jefatura de departamento, subdirección de área, dirección de área, dirección general y otro. La única institución en no ofrecer datos fue la CONAGUA, de tres mujeres Personas consejeras en 2016 y de dos mujeres en 2017.

Para el 2016, la mayor parte de las instituciones reportaron que las Personas consejeras tenían *otro* cargo a los presentados, seguida de Jefatura de Departamento. Asimismo, mujeres y hombres tuvieron porcentajes muy similares, ya que el cargo más común fue el de jefatura de departamento, con 33.60% y 20.45% respectivamente, seguido de operativo/profesional de carrera y de subdirección.

Solamente el 2.40% de mujeres y 2.27% de hombres Personas consejeras eran directoras y directores generales, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica I06. Porcentaje de personas consejeras por cargo y sexo, 2016

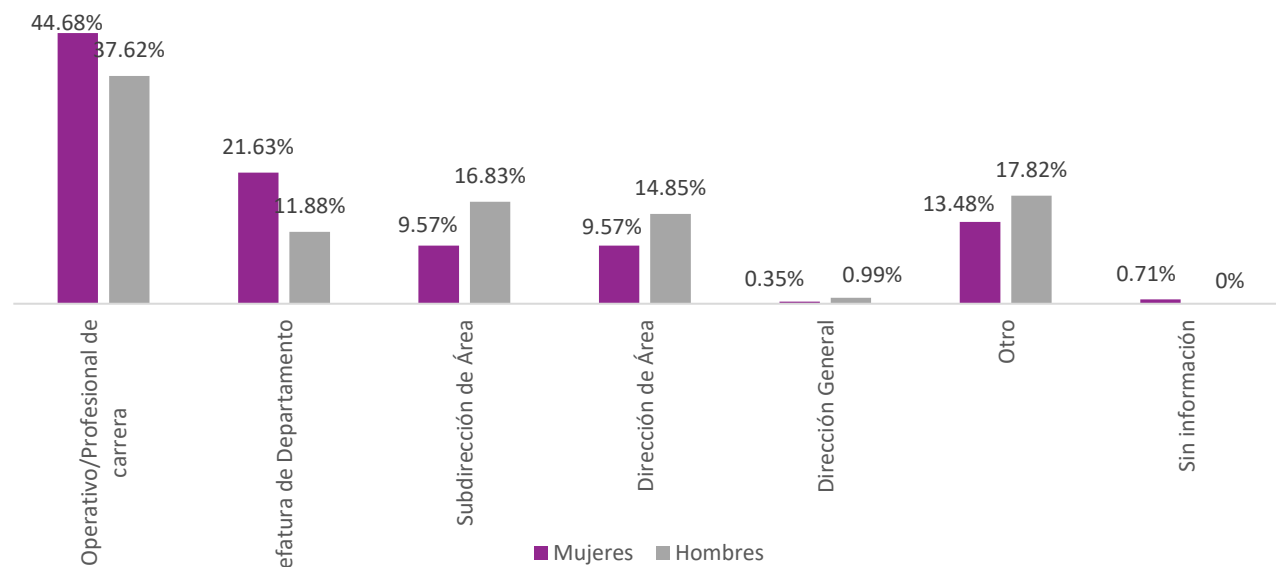


Fuente: CNDH.

Para el 2017, se registra un cambio significativo en los cargos que se reportan de las Personas consejeras ya que, el cargo de operativa o profesional de carrera paso a conformar el 50% de las mujeres y de los hombres que fungían como Personas consejeras.

Ahora bien, en la siguiente gráfica se puede observar los cargos de las Personas consejeras en 2017:

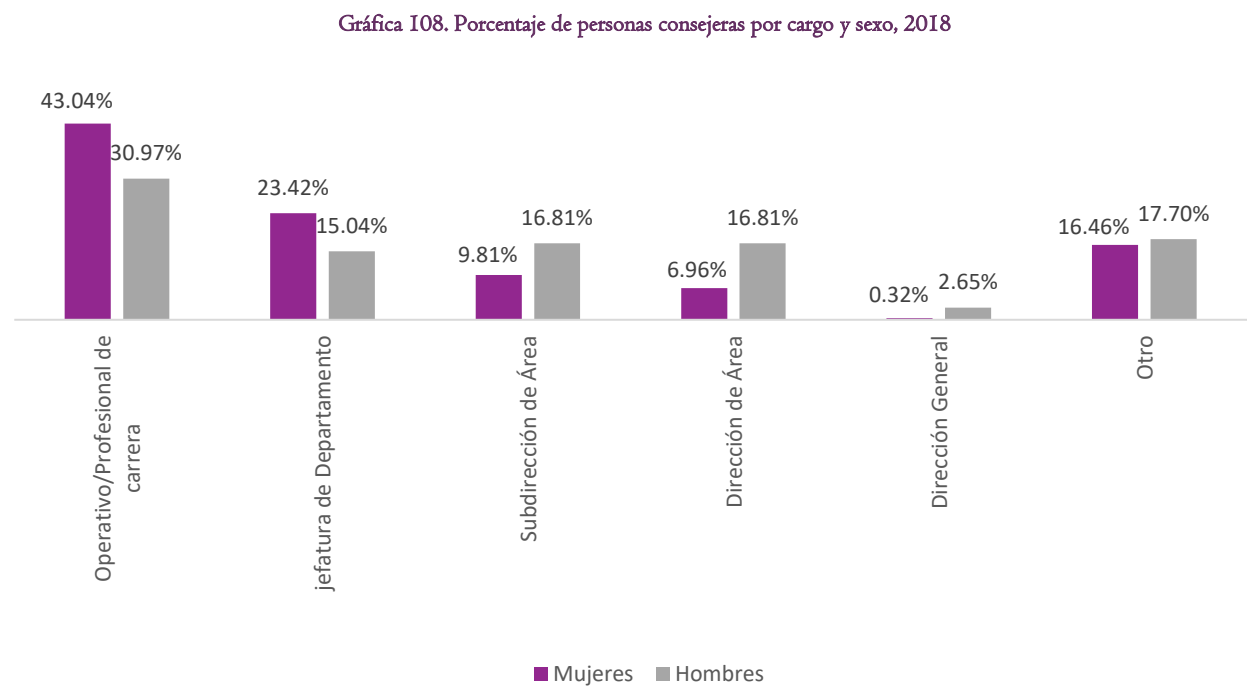
Gráfica I07. Porcentaje de personas consejeras por cargo y sexo, 2017



Fuente: CNDH.

Para el 2018, se puede observar la misma tendencia que en 2017, y, además, se vislumbra que a mayor cargo menor porcentaje de mujeres Personas consejeras, mientras que el porcentaje de hombres es notoriamente mayor en subdirección de área y dirección de área.

En la siguiente gráfica se observa la distribución por cargo y por sexo para 2018:



Fuente: CNDH.

A través de las características reportadas por las instituciones, se puede vislumbrar que:

Existe un número limitado de personas consejeras en las instituciones, y que es preciso fijar parámetros para determinar cuál sería el número deseable.

El perfil profesional de las Personas consejeras se debe complementar con sensibilización y capacitación en perspectiva de género y derechos humanos.

Es preciso analizar con el desempeño de las Personas consejeras ponderando la posibilidad de conciliar las responsabilidades propias de los cargos que se ocupen, así como la capacidad real de resolver e incidir en la atención a los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual al interior de las instituciones.

Selección de las Personas consejeras

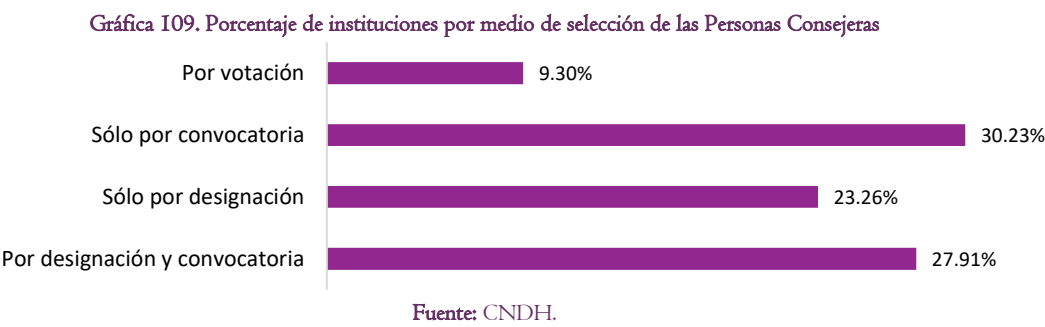
Como parte de la recopilación de información, la CNDH preguntó sobre el método de selección de las Personas consejeras, de acuerdo al artículo TERCERO y CUARTO TRANSITORIOS del Protocolo:

[...] dentro de los diez días hábiles siguientes a la entrada en vigor del Protocolo, las Oficialías Mayores **designarán libremente** a las Servidoras y servidores públicos que fungirán como Personas consejeras, quienes desempeñarán esa función en tanto comienza a operar la Certificación a que se refiere el numeral 22;

[...] habrá una formulación de la **convocatoria** abierta al personal de las Dependencias o Entidades para proponer o invitar a las personas que consideren pueden desempeñarse como Personas consejeras.

El 30.23% (CONAGUA, CONAPRED, IMSS, INEA, CULTURA, SEP, SENER, SEGOB, SEMAR, STPS y SECTUR) de las instituciones seleccionó a sus Personas consejeras siguiendo los dos artículos, es decir, bajo una primera designación y por una convocatoria, en un segundo momento.

Con base en el análisis de la información, se identificó un tercer método, consistente en la selección de la Persona consejera mediante votación de todo el personal. Ello ocurrió en el 9.30% de las instituciones observadas (CONANP, CONAVI, INMUJERES y SE). En la siguiente gráfica se señala el método de selección de las Personas consejeras



La única institución que cuenta con Personas consejeras, pero no dio información sobre la forma de su selección fue la SCT.

Por el importante papel que tienen las Personas consejeras, un dato relevante es que únicamente el **37.21%** (CONSAR, CONACYT, CONEVAL, INFONAVIT, IMJUVE, IMSS, INEA, PGR, CULTURA, SEDESOL, SEP, SEDENA, SEMAR, S.R.E., SECTUR y DIF) de las instituciones comentaron haber seleccionado a las Personas consejeras a través de perfiles específicos (académicos, profesional o psicológicos). Lo anterior son prácticas que se deben alentar, ya que, aunque no esté especificado en el Protocolo, dichas instituciones le dieron el valor que requiere al papel que fungen dichas personas como un primer acercamiento a las víctimas de HAS.

La CNDH reconoce la relevancia de las Personas consejeras en la atención a las presuntas víctimas de hostigamiento sexual y acoso sexual, en tanto que el trabajo que desempeñan puede contribuir al fortalecimiento del acompañamiento que las Personas consejeras llevan a cabo. Por esta razón, insta a prestar atención a cómo y en qué medida las instituciones de la APF deben fortalecer la figura de las Personas consejeras para, con ello, contribuir a la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de las conductas constitutivas de HAS.

B. Funciones de las Personas consejeras de la APF

De acuerdo al documento *Descripción de Competencia: atención presencial a presuntas víctimas de hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal (Capacitación, certificación, descripción de la competencia para certificarse como Persona Consejera)* de INMUJERES (2017), la Persona consejera es:

La persona [que] brinda atención a casos de hostigamiento sexual y/o acoso sexual mediante el auxilio a la presunta víctima, que implica conocer el caso e informarle la situación de hostigamiento sexual y/o acoso sexual que identifica; además la orienta brindándole alternativas jurídicas y de servicios de atención especializada y facilita junto con ella la definición de acciones a seguir. Finalmente, le da seguimiento al caso informando a las instancias competentes y monitoreando el avance del mismo.

Además, en el mismo documento señalan que la atención presencial a presuntas víctimas de HAS en la APF se conforma de 3 elementos:

- I. **Auxiliar a la presunta víctima de HAS**
 - Establecer el encuadre
 - Recabar información sobre la situación de HAS
 - Informar sobre la situación de HAS identificada a la presunta víctima
- 2. **Orientar a la presunta víctima de HAS**
 - Proporcionar información sobre alternativas jurídicas y servicios de atención especializada

- Facilitar la definición de las acciones a seguir
- Dar cierre a la orientación

3. Dar seguimiento a la presunta víctima de HAS

- Informar del caso a las instancias competentes
- Monitorear el avance del caso

Conforme al numeral 16 de la Sección Segunda, Personas Consejeras, del Capítulo II, Prevención de conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la Administración Pública, del Protocolo, las funciones de la Persona consejera en la práctica son las siguientes II:

- a) Dar atención de Primer contacto y, en caso de urgencia, auxiliar a la Presunta víctima para que reciba atención especializada que corresponda;
- b) Proporcionar la información pertinente, completa, clara y precisa a las personas que le consulten sobre conductas relacionadas con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual, en su caso, orientarlas sobre las instancias que son competentes para conocer los hechos;
- c) Apoyar y auxiliar a la Presunta víctima en la narrativa de los hechos ante el Comité o ante la persona titular del área de quejas del Órgano interno de control, en la toma de la declaración respectiva;
- d) Atender los exhortos o llamados del Comité, para otorgar asesoría u opinión sobre casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual;
- e) Excusarse de intervenir en el supuesto de que pudiera actualizarse un Conflicto de interés en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o bien, actuar conforme a las instrucciones que reciba de la Oficialía Mayor para actuar en determinado sentido;
- f) Hacer del conocimiento por escrito del Órgano interno de control, al Instituto y a la CONAVIM, cuando el Comité o alguna Servidora o servidor público se niegue a realizar acciones derivadas de la aplicación del presente Protocolo, y a la Secretaría cuando la negativa sea del propio Órgano interno de control;
- g) Brindar atención a la Presunta víctima conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y el Protocolo;
- h) Turnar en un plazo no mayor a tres días hábiles a la Secretaría o al secretario Ejecutivo del comité y/o al Órgano interno de control, a través del área de quejas, las Denuncias de las que tenga conocimiento en la atención directa del Primer contacto;
- i) Analizar si de la narrativa de los hechos de la Presunta víctima se identifican conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual descritas en la Regla de Integridad de Comportamiento Digno para orientar y acompañar adecuadamente a la Presunta víctima;
- j) Capturar las Denuncias en el Registro en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir de su recepción en los formatos y herramientas que determine la Secretaría, y
- k) Dar seguimiento ante el Comité respecto al desahogo y atención de las Denuncias previstas en el Protocolo.

Por lo anterior, se solicitó a las instituciones encuestadas que describieran como se llevaba a cabo cada función en su institución. Cabe recordar que la CONAPO, INAFED y CFE no reportaron Personas consejeras como tal, pero tienen unidades específicas que fungen como acompañamiento. No obstante, CONAPO E INAFED respondieron **No Aplica** en todos los rubros, a diferencia de la CFE que realizó una descripción de cómo realizan el acompañamiento.

Las instituciones que tienen Personas consejeras y respondieron *no aplica* en este apartado fueron: CONANP y CONADE. La CONADIS tuvo también mucha ausencia de información justificando que no había casos en su institución. Por último,

las siguientes tres instituciones respondieron lo mismo de manera indiferente en todos los rubros sobre las funciones de las Personas Consejeras:

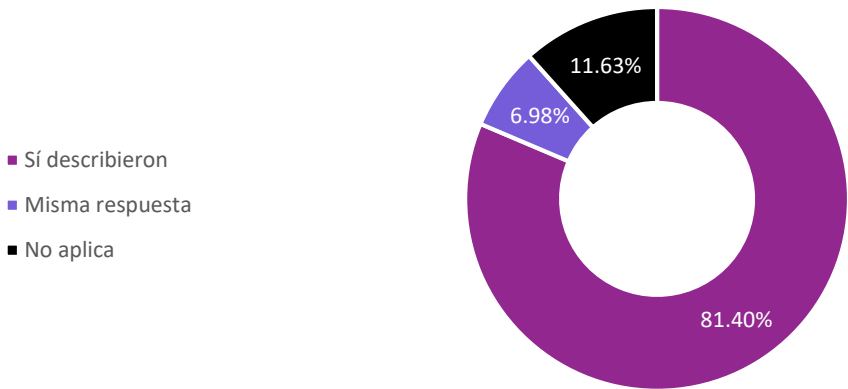
Tabla 67. Respuestas repetidas sobre funciones de P.C.

Instituciones	Respuestas
CONAVI	No se ha presentado una situación que amerite una atención a la presunta víctima para recibir atención especializada.
CONAVIM	Se ha promovido, a través de la capacitación y del proceso de evaluación para la certificación de las personas consejeras, que esta función se realice de conformidad con lo establecido en la Competencia: “Atención presencial a presuntas víctimas de hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal”.
CONACYT	El cumplimiento de esta función por parte de la Persona Consejera no ha sido necesario debido a que hasta el momento no se han registrado casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en el Conacyt. Así mismo, es importante mencionar que de acuerdo a lo establecido en el Numeral 18 de la Sección Segunda del Protocolo, no se contó con la capacitación correspondiente para la Persona Consejera por parte del Inmujeres.

Fuente: CNDH.

En resumen, lo anterior se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfica II0. Porcentaje de instituciones por respuestas sobre las funciones de las Personas consejeras



Fuente: CNDH.

La mayoría de las instituciones dieron respuestas muy generales de las acciones que respondían a sus funciones o, simplemente afirmaban su ejecución. Sin embargo, se logró advertir acciones sin perspectiva de género y que pudiesen implicar revictimización, así como acciones que responden a una atención adecuada

Las respuestas sobre la atención a presuntas víctimas de HAS por parte de las Personas consejeras o del CEPCI, que requieren ser replanteadas en el marco de los derechos de las mujeres fueron las siguientes:

Tabla 68. Respuestas de funciones de Personas Consejeras

Instituciones	Respuestas
INAPAM	Recibir y escuchar a la personal Identificar su atención y/o canalización, se le brinda atención y asesoría sobre el protocolo siempre y cuando esté tranquila. [...] No se ha presentado el caso. Anteriormente con el mecanismo se presentó resistencia del personal del Órgano Interno de Control.
INFONAVIT	Se corrobora la información contenida en la denuncia y en caso de contar con alguna evidencia se valorar si las circunstancias especifican modo, tiempo y lugar respecto a los hechos denunciados y en su caso conductas específicas del o la denunciante y sobre el/la denunciado/a.

Instituciones	Respuestas
INEA	En una ocasión uno de los Miembros del Comité de Ética se reservó su participación, hasta contar con todos los elementos, pero nunca manifestó una negación.
SEMARNAT	Se desconocen los formatos y herramientas que determina la SFP para que las personas consejeras registren las denuncias recibidas.
PGR	No hay casos en los que el Comité haya llamado a la Persona Consejera. [...] La Unidad de Igualdad de Género, a través de su Titular, en calidad de asesora del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses da puntual seguimiento a las denuncias ante dicho comité. Se dice cuál fue la resolución sobre el caso y se informa a la persona consejeras.
INM	El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del INM, no tiene conocimiento de la participación de las Personas Consejeras atendiendo denuncias en materia Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
SHCP	La Unidad de Igualdad de Género de la SHCP realiza el seguimiento a través de su participación en el Comité de ética y es quien realiza el puente con las personas consejeras.
ISSSTE	Los integrantes del Comité no son expertos y requieren de la opinión de las personas consejeras. Las personas están muy naturalizadas, las personas consejeras son las que asesoran. Hay falta de visibilización y se atiende. [...] La importancia del tiempo. El comité lleva también temas de discriminación y otros, por lo que hay que presionar y que los casos no queden en rezago. Establecer las medidas cautelares de manera pronta.

Fuente: CNDH.

Según las respuestas reportadas, hubo varias instituciones que actuaron conforme a la Competencia y al Protocolo, respetando los derechos de las presuntas víctimas de HAS y ofreciendo un espacio seguro, confidencial y apoyo psicológico adecuado. De esta forma, para el inciso a) *Dar atención de Primer contacto y, en caso de urgencia, auxiliar a la Presunta víctima para que reciba atención especializada que corresponda*, destacaron las siguientes respuestas:

Tabla 69. Respuestas destacadas del inciso a)

Instituciones	Respuestas de a)
ISSSTE	“...Buena atención, si no hay capacitación hay revictimización. Para acompañamiento y confianza de la víctima, es considerado lo más importante.”
IMSS	“...dependiendo de la narración de los hechos, se le pone a su disposición los Servicios de Prevención y Promoción de la Salud para Trabajadores IMSS (SPPSTMSS), para apoyo psicológico.”
INEA	“Auxiliar en la narrativa de hechos a la presunta víctima; identificar si requiere apoyo o intervención especializada para brindárselo de inmediato; garantizar a la presunta víctima la confidencialidad en el manejo, resguardo y conservación de cualquier documento. ”
PGR	“...Las Personas Consejeras cuentan con la “Guía de Orientación para Personas Consejeras. Vías e Instancias Competentes para la Atención del Hostigamiento Sexual y el Acoso Sexual” (elaborada por la UIG).”
SAGARPA	“...Escuchar, tranquilizar, acompañar y en caso necesario canalizar a ayuda psicológica; Dar confianza y certeza; Exhortar a que denuncie ; Orientar el procedimiento de denuncia.”
SEP	“La atención de primer contacto implica el establecimiento con la presunta víctima, en la medida de lo posible, de una cita presencial para realizar la entrevista. En ésta, la PC se presenta y menciona el objetivo y alcance de la entrevista, mencionando la condición de confidencialidad de sus datos e información . Permite la presentación de la presunta víctima y de la narrativa de los hechos, y realiza un análisis de la situación, para acorde con ello, orientar a la presunta víctima respecto de su derecho a vivir libre de violencia y de vías e instancias con atribuciones para la atención de su caso, en el marco del Protocolo. ”
SEGOB	“...esta función se realice de conformidad con lo establecido en la Competencia: “Atención presencial a presuntas víctimas de hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal”.
SHCP	“Se brinda atención de primer contacto a la personas presunta víctima a fin de detectar el grado de urgencia (situación emocional y evaluar situaciones de riesgo) para que reciba atención especializada, para ello se dio una capacitación que permite tener las herramientas en caso de crisis y contención emocional ”.
SEDENA	“En la entrevista de primer contacto se detecta si existe alguna afectación de índole psicológico o médico, a fin de poderle ofrecer la atención necesaria o bien la canalización de urgencia que se requiera, para lo cual se cuenta con el servicio especializado en violencia de género (médico psiquiatra con sub especialidad en violencia de género y psicóloga). ...”
SFP	“Escuchar y confirmar la información que brinda la presunta víctima para evaluar y analizar la dimensión del problema desde la perspectiva de género y libre de prejuicios y estereotipos , para con ello determinar acciones concretas a realizar en común acuerdo. Manifestarle por escrito que se le garantiza la confidencialidad , en el manejo, uso y conservación de documentos e información que proporcione y hacerle de su conocimiento alcance de las funciones como Persona Consejera . Identificar si la presunta víctima requiere apoyo psicológico o médico,

Instituciones	Respuestas de a)
	darle referencias de instituciones públicas y gratuitas para que acuda por su cuenta porque no se le puedo referir como Persona Consejera, debido a que la SFP no ha celebrado instrumentos de acuerdo con el numeral 27 del Protocolo.”
S.R.E.	“Las personas llegan a pedir información en diferentes estados emocionales o de tiempo, por lo que las dudas que pueden tener son diversas y la atención y necesidades son diferenciadas. La persona puede llegar en diversos estados emocionales, por lo que lo más importante es escucharla y preguntarle qué quiere hacer.”

Fuente: CNDH.

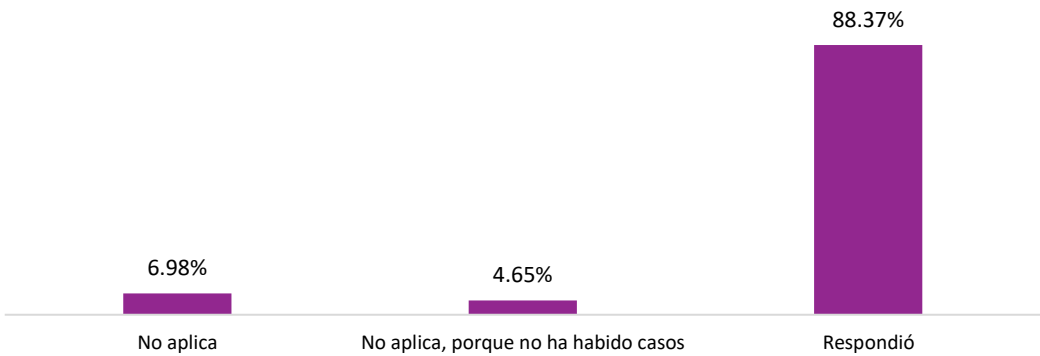
Las instituciones anteriores muestran que la atención brindada en el primer acercamiento es y debe ser bajo una perspectiva de género en el marco de derechos humanos. Adicionalmente, de acuerdo al numeral 26 de la Sección Segunda, *Atención especializada*, del Capítulo III, *Primer contacto de atención de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual*, del Protocolo:

En la atención de Primer contacto, la Persona consejera deberá identificar si la Presunta víctima, requiere de apoyo o intervención de especialistas como personal médico, psicólogo, o cualquier otro que resulte necesario. La Persona consejera con el fin de otorgar la asesoría pertinente, podrá conocer de los dictámenes de los especialistas, siempre que lo autorice por escrito la Presunta víctima.

La Persona consejera garantizará a la Presunta víctima, la confidencialidad en el manejo, uso, resguardo y conservación de cualquier documento o constancia que le proporcione la Presunta víctima, así como de los registros, referencias y notas que realice de su intervención, asesoría y acompañamiento.

Por ello, también se preguntó a las instituciones la forma en que definían la atención especializada requerida. Dos instituciones (PGR y INM) señalaron que no aplicaba ya que nunca habían tenido casos de HAS, y 6.98% sólo respondió que no aplicaba en su institución:

Gráfica III. Porcentaje de instituciones que respondieron

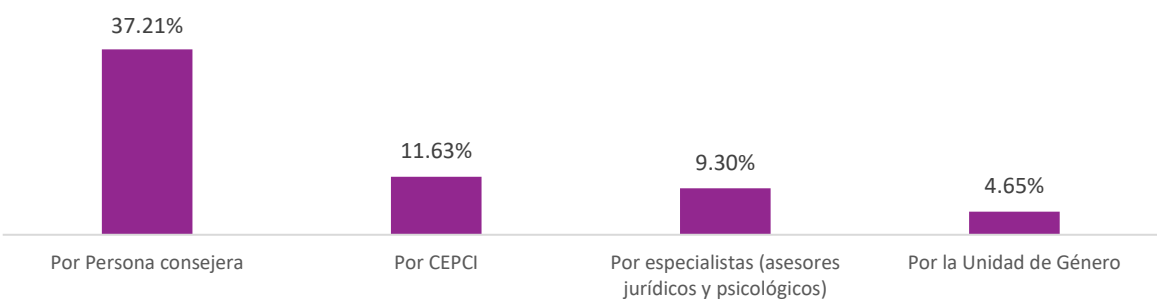


Fuente: CNDH.

Se advirtieron dos formas en las que las instituciones determinan si se requiere atención especializada: el 53.49% (23 en total) analiza los hechos narrados e identifica posible afectación del estado emocional a través del comportamiento, y el 4.65% (2 en total) expreso solamente que se identificaba conforme al Protocolo y al Código de Conducta. Cabe mencionar que únicamente el 27.91% (12 en total) señalan que la atención especializada es con elección y autorización de la presunta víctima.

Por otro lado, aun si el Protocolo señala que la Persona consejera será quien identifique la necesidad de atención especializada con apoyo de especialistas, sólo el 37.21% (16) de las instituciones lo especificaron, mientras que para el 11.63% (5) señalaron que es el CEPCI quien ha hecho dicho trabajo:

Gráfica I12. Porcentaje de instituciones por autoridades encargadas de identificar necesidad de atención especializada



Fuente: CNDH.

Finalmente, cabe señalar las respuestas de SAGARPA y SEP en la forma de atender las condiciones psicológicas y de seguridad, mostrando un completo entendimiento y sensibilización en su aplicación. Distinta a la respuesta de la PGR que deriva la atención especializada a otra institución, como la FEVIMTRA.:

Tabla 70. Respuestas destacadas sobre la atención especializada

Instituciones	Respuestas
SEP	Si las conductas de violencia descritas representan un nivel de riesgo alto en su integridad física, es un indicador para que la PC oriente sobre la importancia de la presentación de la denuncia penal, para que se apliquen medidas de protección inmediatas. Por otro lado, dependiendo de las condiciones de indefensión de la presunta víctima, observadas a través de la capacidad de respuesta de resistencia de la presunta víctima ante la persona presuntamente agresora, se sugerirá la atención psicológica especializada en violencia sexual. Es recomendable sugerir el acompañamiento emocional cuando la presunta víctima presente denuncias. En caso de despido injustificado por hostigamiento o acoso sexual, se orientará a acudir a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, para recibir orientación jurídica en la materia. Finalmente, en caso de probables violaciones de derechos humanos por parte de servidores/as públicos/as en los procesos de atención a sus denuncias
SAGARPA	Si la víctima manifiesta ansiedad, depresión, falta de concentración, problemas para dormir, irritabilidad, entre otros, se sugiere acudir con el psicólogo, o bien si desde un principio la víctima desea, asistir con un especialista.
PGR	A la fecha no se ha brindado atención especializada, el comité no brinda este tipo de atención y no ha optado por estas vías. Esta atención se brinda a través de FEVIMTRA.

Fuente: CNDH.

Por otro lado, para el inciso *b) Proporcionar la información pertinente, completa, clara y precisa a las personas que le consulten sobre conductas relacionadas con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual, en su caso, orientarlas sobre las instancias que son competentes para conocer los hechos*, destacaron las siguientes respuestas:

Tabla 71. Respuestas destacadas del inciso b)

Instituciones	Respuestas de b)
IMJUVE	“La persona consejera se actualiza para poder identificar actos de hostigamiento sexual y acoso sexual...”
SEP	“Una vez analizado e identificado el tipo de violencia descrito por la presunta víctima como Hostigamiento sexual o Acoso sexual, se le informa que dicho tipo de violencia representa un acto de violación de derechos humanos, y que éste tiene su origen en un problema histórico de desigualdad y discriminación contra las mujeres, refiriendo que hoy en día es considerado como una vulneración de derechos, una falta administrativa, y en su caso, un delito, por lo que se le orienta respecto del mecanismo de actuación del Protocolo y sobre su derecho a presentar las denuncias correspondientes ante las instancias del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés y el Órgano Interno de Control, con el auxilio y acompañamiento de la PC, y en su caso se orienta sobre las vías laboral y penal, cuando se trata de un delito como el abuso sexual, entre otros.”
SFP	“Se indaga sobre su expectativa al presentar la denuncia, se resuelven dudas o inquietudes, se aclara y confirma la información proporcionada por la presunta víctima para que tenga pleno conocimiento de que el hostigamiento o acoso sexual son conductas que vulneran sus derechos humanos como a vivir una vida libre de violencia, al trabajo, a no ser discriminada y derecho a su integridad personal. Se le explica de forma breve desde la perspectiva de género la “naturaleza” de dichas conductas y se le informa acerca de la falta en que recae la persona agresora, en términos de lo dispuesto legislación vigente que rige en el servicio público, así como, las vías internas y externas donde se puede conocer su caso, y el alcance que las mismas pueden tener.”
S.R.E.	“...Es importante que las personas queden satisfechas con la información proporcionada”.

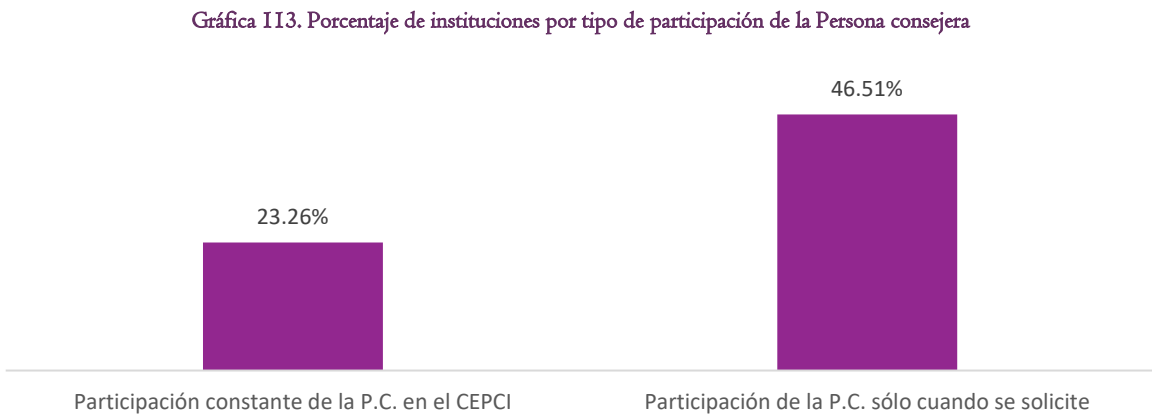
Fuente: CNDH.

Ahora bien, en el inciso *c) Apoyar y auxiliar a la Presunta víctima en la narrativa de los hechos ante el Comité o ante la persona titular del área de quejas del Órgano interno de control, en la toma de la declaración respectiva*, las siguientes respuestas sobresalen:

Tabla 72. Respuestas destacadas del inciso c)	
Instituciones	Respuestas de c)
ISSSTE	“Las personas llegan con mucha confusión. Las quejas exitosas son las circunstanciadas (modo, tiempo y lugar). Debe haber una buena narrativa y que la queja proceda. Presunción de inocencia. Debe haber consistencia. Desde 2016, 7 casos”
INEA	“ Representar a la presunta víctima , ante el Comité de Ética o al área correspondiente del Órgano Interno de Control e incluso acompañar al MP. Dar acompañamiento durante todo el proceso. ”
PGR	“ Pocos casos por hostigamiento, ha habido acompañamiento por parte de personas consejeras , mismo que se ofrece y se firman.”
SEP	“Si tras la atención del primer contacto, la presunta víctima expresa su deseo de presentar su denuncia al CEPCI y/o OIC a través de la PC, ésta deberá apoyarla en la orientación, para que la denuncia escrita, refleje información ordenada y específica en cuanto a tiempo, modo y lugar (qué pasó –descripción detallada de conductas, quién las realizó (nombres, cargos y datos de contacto, por ejemplo correo o teléfono institucionales, dónde ocurrieron, en qué espacios, fechas, horas y si hubo testigos o no, además de adicionar en su caso, alguna evidencia con que se contara. Una vez que la presunta víctima elaboró su escrito de denuncia, se le orienta para que lo firme, adicionando sus datos de contacto y en su caso, se le auxilia para escanearlo y enviarla, a través de la PC al CEPCI y OIC.”
SFP	“Sin hacer alusiones o afirmaciones prejuiciadas, junto con la víctima se identifican las conductas que pueden haber constituido en su caso el HS o AS, se le apoya para que determine el tiempo, lugar, modo y contexto en el cual se manifestaron. Asimismo, de manera conjunta se indaga sobre las pruebas y testimoniales que puede presentar en su caso. Ante las instancias, se brinda acompañamiento y se le pide a la presunta víctima que haga del conocimiento tanto del CEPCI como del OIC si alguna pregunta o cuestionamiento, incluso de la Persona Consejera, le parecen incómodas lo manifieste, y que es muy importante que en ningún momento sienta que se le hace responsable de la conducta que vivió. ”
S.R.E.	“Haciendo las precisiones, diciéndole a la presunta víctima que narre los hechos tal cual sucedieron, atendiendo modo, tiempo y lugar. En todo momento se respeta expresión de la presunta víctima y no se califica ninguna acción. ”

Fuente: CNDH.

Las instituciones del inciso anterior muestran su comprensión en la forma de llevar a cabo el apoyo y auxilio en la narrativa de la presunta víctima, teniendo en cuenta la dificultad que puede implicar para la presunta víctima, relatar una vivencia de hostigamiento o acoso sexual. Las Personas consejeras, de acuerdo al Protocolo, deben *d) Atender los exhortos o llamados del Comité, para otorgar asesoría u opinión sobre casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual*; así, resaltaron respuestas en las cuales la Persona consejera estaba constantemente en las reuniones que eran de su competencia del CEPCI, para dar un mejor seguimiento, continuar la asesoría y opinar al respecto de las resoluciones de los casos:



Fuente: CNDH.

Para los incisos *e) Excusarse de intervenir en el supuesto de que pudiera actualizarse un Conflicto de interés en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o bien, actuar conforme a las instrucciones que reciba de la Oficialía Mayor para actuar en determinado sentido; y f) Hacer del conocimiento por escrito del Órgano interno de control, al Instituto y a la*

CONAVIM, cuando el Comité o alguna Servidora o servidor público se niegue a realizar acciones derivadas de la aplicación del presente Protocolo, y a la Secretaría cuando la negativa sea del propio Órgano interno de control, todas las instituciones negaron que hubiese sucedido en algún momento dichas conductas, y que en dado caso, se haría de su conocimiento a la autoridad competente (CEPCI/OIC) y se procedería de acuerdo al Protocolo.

Por su parte, para el inciso g) *Brindar atención a la Presunta víctima conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y el Protocolo*, sólo destaca la respuesta de la SFP, ya que fue la única en señalar el procedimiento adecuado desde la perspectiva de género y dentro del marco de los derechos humanos:

Tabla 73. Respuesta de la SFP para inciso g)	
Instituciones	Respuestas de g)
SFP	“Estar informada, capacitada y sensibilizada desde la perspectiva de género , para contar con las herramientas que permitan brindar asesoría y acompañamiento a una presunta víctima, para hacerle saber, si es que no los conoce, sus derechos y las instancias a las que puede acudir para hacerlos valer , así como los principios rectores en la aplicación del Protocolo, como es su derecho al respeto, protección y garantía de su dignidad , con base en el Primero Constitucional.”

Fuente: CNDH.

Las respuestas al inciso h) *Turnar en un plazo no mayor a tres días hábiles a la Secretaría o al secretario Ejecutivo del comité y/o al Órgano interno de control, a través del área de quejas, las Denuncias de las que tenga conocimiento en la atención directa del Primer contacto*, tuvieron la misma situación que para la e) y f), es decir, todas las instituciones mencionaron cumplir con los tiempos establecidos por los lineamientos correspondientes, a saber, el plazo de tres días hábiles.

El siguiente inciso, i) *Analizar si de la narrativa de los hechos de la Presunta víctima se identifican conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual descritas en la Regla de Integridad de Comportamiento Digno para orientar y acompañar adecuadamente a la Presunta víctima*, también tuvo únicamente una respuesta, por parte de la SEP, completa y detallada sobre las acciones que conjuntan la función determinada:

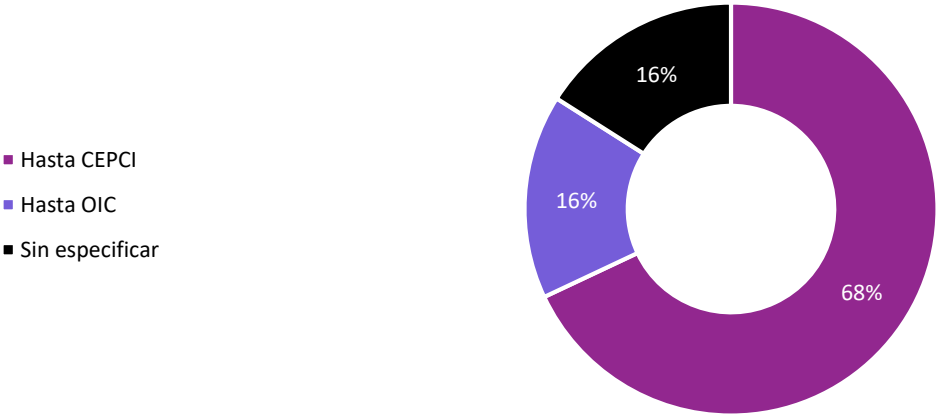
Tabla 74. Respuesta de la SEP para inciso i)	
Instituciones	Respuestas de i)
SEP	“Con la información proporcionada por la presunta víctima respecto de los hechos de violencia sexual (tipos de conducta retomados de la Regla de Integridad N° 13), la persona presunta agresora (quién, cargo que ocupa), recurrencia de las violencias, tipo de contratación de la presunta víctima (honorarios, eventual, de estructura –baso o confianza- , subcontratada) o usuaria de servicio; relación de subordinación (jefe/a inmediato/a, compañero/a, usuaria de servicio, personal de servicio social, o subcontratado limpieza o seguridad; condición de vulnerabilidad (embarazo, edad, sexo, etnia, discapacidad, orientación sexual, entre otras), la PC realiza un análisis de los hechos y determina, en caso de subordinación jerárquica (directa o indirectamente) que se trata de Hostigamiento sexual o, cuando no existe subordinación jerárquica, de Acoso sexual. ”

Fuente: CNDH.

Ahora bien, para el inciso j) sobre el registro de las denuncias, *Capturar las Denuncias en el Registro en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir de su recepción en los formatos y herramientas que determine la Secretaría*. Las instituciones que respondieron comentaron que la información proporcionada en la entrevista era capturada por la Persona consejera (formato de la SFP) para enviarla después al CEPCI junto con el escrito de denuncia escaneado, sin embargo, en las entrevistas se vislumbró otro escenario, a saber, donde ninguno de los dos actores tenía una captura formal de las denuncias.

Por último, las respuestas a la función k) *Dar seguimiento ante el Comité respecto al desahogo y atención de las Denuncias previstas en el Protocolo*, ofrecen los siguientes datos: sólo el 58.14% (25 en total) afirma estar dando seguimiento de los casos por parte de las Personas consejeras, y el 16% de dichas instituciones da el seguimiento hasta el cierre del caso en el OIC. Es decir, en las respuestas no se observa que se notifique a las víctimas sobre la investigación o resolución del caso, porque el CEPCI concluye la carpeta y ya no se le da seguimiento al pasar el caso al OIC:

Gráfica II4. Porcentaje de instituciones por instancia última del seguimiento de las Personas consejeras



Fuente: CNDH.

Asimismo, las respuestas que se pueden rescatar sobre las acciones y actitudes de las Personas consejeras al dar seguimiento a los casos, son las siguientes:

Tabla 75. Respuestas sobre el inciso k)

Instituciones	Respuestas de k)
CONAFOR	“La persona consejera, debe dar atención a la denuncia hasta la conclusión, por parte del Comité de Ética”.
IMUJERES	“ Vigilar que el caso sea atendido con la puntualidad y precisión que se requiere para garantizar la seguridad y protección de la presunta víctima.”
SAGARPA	“Todas las denuncias recibidas son sometidas ante el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la SAGARPA, para su respectivo análisis y conformación de información necesaria para dar vista al Órgano Interno de Control, quien realizará la investigación y resolución correspondiente. Tanto el Comité de Ética como la Persona Consejera dan seguimiento a la denuncia para manifestarle a la víctima el status de su denuncia. ”
SEDATU	“La persona consejera se asegura que el Comité de Ética de atención a los casos de Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual, mediante reuniones de trabajo, en las que se solicita se informe sobre el estatus del caso , de acuerdo a lo señalado en el Protocolo.”
SENER	“Cuando se llega a presentar un caso, las Personas Consejeras están constantemente participando en todo momento hasta en tanto se resuelva. ”
SEMAR	“La Persona Consejera se mantiene atenta al desahogo de la queja que realice el CEPCI-SEMAR.”
S.R.E.	“ Se asegura que el Comité reciba la queja y se está al pendiente de la fecha de sesión para la atención del caso”.

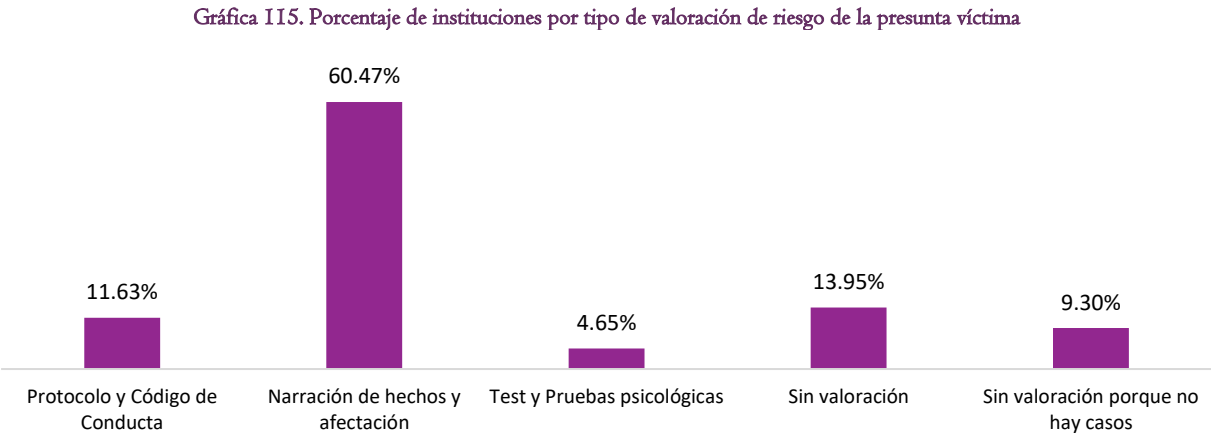
Fuente: CNDH.

En estas se puede observar que el seguimiento por parte de las Personas consejeras y del CEPCI debe ser respetando los derechos humanos y legales de la Presunta víctima durante la denuncia. Por ende, deben de informar en todo momento sobre el estatus, el procedimiento y las acciones que son llevabas a cabo, a la víctima.

C. Valoración del riesgo de la presunta víctima

Se solicitó la información sobre la valoración de riesgo de la presunta víctima de HAS, la cual debe conformar el reconocimiento de la violencia sexual y las condiciones que fomentan una situación de vulnerabilidad, para así implementar las medidas cautelares necesarias. Primeramente, un dato que resaltó de las respuestas fue la ambigüedad que hay sobre quién debe efectuar dicho papel, ya que el 20.93% de las veces fue el CEPCI y el 37.21% la Persona consejera, el porcentaje faltante no especificó.

Los mecanismos señalados para llevar a cabo la valoración fueron tres, el primero, implica una comparación de la situación con las definiciones del Protocolo y el Código de Conducta e Integridad; el segundo, con la narrativa de los hechos y posibles riesgos, la identificación de HS o AS, la afectación y vulnerabilidad; por último, el tercero fue mediante Test, Pruebas psicológicas y el violentómetro, como se puede observar en la siguiente gráfica:



Fuente: CNDH.

Cabe señalar que cinco instituciones (CONANP, CONACYT, CONAPO, INAPAM y INM), no consideraron necesario tener una forma para valorar riesgos previa a la ocurrencia de un caso. Dos respuestas señalaron los factores que inciden en una situación de riesgo, y que, además, dan importancia a la voz de la presunta víctima fueron de la SEP y la SFP:

Tabla 76. Respuestas destacadas sobre la valoración de riesgo por institución

Institución	SEP	SFP
Respuesta	A través de la escucha activa y la narrativa de la presunta víctima se valoran e identifican las situaciones de probable vulnerabilidad, como: tipos de conducta retomados de la Regla de Integridad N° 13 y la gravedad respecto al nivel de riesgo de la integridad física; recurrencia de las violencias; relación de subordinación (jefe/a inmediato/a, compañero/a, usuaria de servicio, personal de servicio social, o subcontratado limpieza o seguridad; tipo de contratación de la presunta víctima (honorarios, eventual, de estructura –bajo o confianza–, subcontratada) o usuaria de servicio; -; condición de vulnerabilidad de la presunta víctima (embarazo, edad, sexo, etnia, discapacidad, orientación sexual, entre otras); grado de indefensión (alto, medio o bajo) observado a través de la capacidad de respuesta de resistencia de la presunta víctima ante la persona presuntamente agresora.	Se consideran las recomendaciones emitidas por la SFP a los CEPCI y a los OIC (Medidas para orientar la actuación de las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutorias en la instauración de procedimientos con perspectiva de género y de derechos humanos que involucren casos de violencia de género, específicamente de hostigamiento sexual y acoso sexual). La valoración del riesgo puede incluso ser expresada por la presunta víctima, ya sea que, manifieste estar viviendo represalias como acoso laboral, o sufrido amenazas y que continúe la relación cercana con el presunto agresor, por tanto, que siga en posición de desventaja y de violencia. Considerando y analizando la narrativa de los hechos desde la perspectiva de género, esto es, con base en el testimonio de la presunta víctima, se atenderá considerando las circunstancias del caso.

Fuente: CNDH.

Es sumamente necesario, un mecanismo formal para la valoración de riesgo de las víctimas de HAS, conformando un reconocimiento e identificación de la violencia ejercida, así como las condiciones que fomenten situaciones de vulnerabilidad, para la correcta y efectiva aplicación de medidas cautelares. De forma que se evite cualquier valoración que viole los derechos de la víctima a una vida libre de violencia y a ser revictimizada.

D. Evaluación de las acciones específicas de prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual

Es necesaria una evaluación de las acciones específicas de prevención y atención de conductas que implican HAS para poder detectar la efectividad de las intervenciones, así como los riesgos que podrían estar fomentando y que pudiesen afectar a la seguridad y salud de las y los trabajadores. También es importante saber los beneficios, oportunidades y debilidades de las acciones para buscar su fortalecimiento a corto, mediano y largo plazo. Sólo 13 instituciones respondieron que cuentan con una evaluación, es decir, el 30.23%, las cuales son las siguientes:

Tabla 77. Instituciones con evaluación de acciones de prevención y atención

Instituciones	
CFE	INMUJERES
CONSAR	SAGARPA
CONAVIM	SE
CONEVAL	SFP
CONADIS	SRE
ISSSTE	SALUD
INFONAVIT	

Fuente: CNDH.

Las respuestas fueron muy variadas y sólo tres instituciones explicitaron los resultados encontrados:

Tabla 78. Hallazgos de la evaluación por institución

Instituciones	Respuestas
CFE	Poco conocimiento del personal sobre los mecanismos de denuncia.
INMUJERES	Hasta el momento no se han presentado casos relacionados con acoso sexual y hostigamiento sexual.
SALUD	Es importante precisar la necesidad de dar certidumbre al seguimiento de las acciones y responsabilidad del CEPCI SS, ante el cambio de administración, y la probable rotación de personal que impacte en la conformación de los propios Comités de Ética, y sus Lineamientos de operación. Por tal motivo se exponen algunos retos y áreas de oportunidad a considerar durante 2019: Desarrollar un programa de capacitación y certificación para las Personas Consejeras electas, en términos del “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y el acoso sexual”. Dar certeza y prioridad a la atención inmediata de probables víctimas de actos de hostigamiento y acoso laboral y sexual en la Secretaría de Salud. Impulsar nuevas medidas de difusión sobre la integración, alcance, marco jurídico y acciones del CEPCI SS.

Fuente: CNDH.

Dos instituciones (CONEVAL y SAGARPA) explicitaron haber aplicado la Encuesta de Percepción en materia de Ética e Integridad (la cual mide la percepción y detecta problemáticas generales) y la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional.

Asimismo, para que las y los mismos trabajadores tengan amplio conocimiento sobre las acciones de HAS en su institución, la conformación de un reporte adicional de dicha evaluación se versa como un eje imperativo en el ámbito de la seguridad. Ahora bien, sólo cuatro instituciones ejecutaron informes: el INFONAVIT, la SE, SFP y CONAVIM. Adicionalmente, la CONSAR, CONADIS, SRE y SALUD respondieron que no hacían informes pero que el CEPCI en cada sesión hacía un seguimiento de todas las acciones que implican HAS.

3. Atención e investigación de los casos de Hostigamiento y Acoso sexual

Las etapas de atención e investigación configuran fases centrales en el proceso de denuncia, especialmente de conductas que implican hostigamiento y acoso sexual, ya que constituyen una expresión del ejercicio de poder. Al respecto, el Protocolo señala las vías e instancias competentes al interior de las dependencias y entidades de la APF que pueden conocer y, en su caso, investigar el hostigamiento sexual y acoso sexual. Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (en adelante CEPCI) y el Órgano Interno de Control, conformados en cada dependencia o entidad de la APF, se encargan de llevar a cabo las medidas correspondientes dentro de la dependencia para solucionar los casos de hostigamiento y acoso sexual. En el presente apartado se busca indagar sobre el CEPCI.

Por el importante papel que tiene el CEPCI, se solicitó información a las instituciones sobre la conformación de cada CEPCI y sus funciones, con la finalidad de advertir áreas de oportunidad y deficiencias del funcionamiento de los Comités.

A. Actores clave para la atención e investigación de HAS

Los CEPCI están conformados en cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal en términos del Acuerdo. Éste último tiene por objeto emitir el Código de Ética de las y los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de las y los servidores públicos para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015 y sus respectivas actualizaciones, que establece lo siguiente en el apartado SEXTO, 4.:

4. Integración

Cada Comité estará conformado por once miembros propietarios con voz y voto, de los cuales uno participará de manera permanente y diez serán electos con carácter temporal.

Tendrá el carácter de miembro propietario permanente el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá, y de miembros propietarios temporales electos los diez servidores públicos que representen el nivel jerárquico u equivalente siguiente:

- Un Titular de Unidad;
- Un Director General;
- Un Director General Adjunto;
- Un Director de Área;
- Un Subdirector de Área;
- Un Jefe de Departamento;
- Un Enlace, y
- Tres Operativos.

Por cada miembro propietario temporal electo se elegirá un suplente.

En el supuesto de que las dependencias cuenten con órganos administrativos desconcentrados, deberán incluir en cualquiera de los niveles jerárquicos antes señalados, un miembro temporal electo que lo represente sin que dicha representación exceda el cincuenta por ciento de la integración del Comité, o bien, tales órganos podrán solicitar a la Unidad conformar de manera distinta el Comité.

La Unidad autorizará la conformación del Comité de manera distinta a la señalada en los presentes Lineamientos generales, previa solicitud del Oficial Mayor o su equivalente, tomando en cuenta las particularidades, características, condiciones, circunstancias o marco jurídico de actuación de las dependencias o entidades.

Por lo tanto, los CEPCI deberán velar por la salvaguarda de la integridad y dignidad de las personas, así como recibir denuncias. Asimismo, deberán estar compuestos por mínimo una o un presidente que designará, a su vez, una o un secretario ejecutivo.

Para ser parte del CEPCI cada servidora o servidor pública deberá pasar por un proceso formativo de sensibilización y capacitación suficiente, ya que entre sus funciones está el acompañamiento correspondiente a la víctima. Del mismo modo, de acuerdo al numeral 29 de la Sección Primera, *Sustanciación ante el Comité*, del Capítulo IV, *Investigación y sanción del Hostigamiento sexual y Acoso Sexual* del Protocolo:

29. La Persona consejera pondrá en conocimiento del Comité la narrativa de los hechos que haya formulado la Presunta víctima, y dará seguimiento de su atención ante éste. La Presidenta o presidente del Comité, sin prejuzgar sobre la veracidad de los hechos, y atendiendo a las circunstancias del caso, podrá dictar entre otras medidas que tiendan a la protección de la Presunta víctima, la reubicación física, el cambio de unidad administrativa, cambio de horario de trabajo y demás que sean eficaces para procurar su integridad, y determinará la vigencia de las mismas.

Para implementar las medidas referidas en el párrafo anterior, la Presidenta o presidente del Comité deberá contar con la anuencia de la Presunta víctima.

El Comité comunicará a la Presunta víctima y a la Persona consejera las observaciones o recomendaciones adoptadas por éste, para que, en su caso, dé el acompañamiento correspondiente.

Finalmente, el Comité dará vista al OIC de las conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la normatividad aplicable en la materia.

En consiguiente, se solicitó a las instituciones diversa información sobre las personas que constituyen el CEPCI, con la finalidad de ofrecer un diagnóstico sobre la situación de los perfiles, las funciones y la cantidad desde el 2015 hasta el 2018.

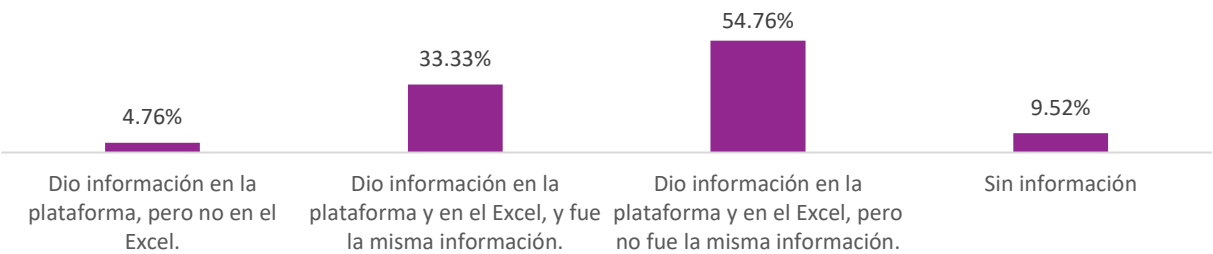
Número de personas de los CEPCI

Se solicitó información sobre la cantidad de personas que conforman los CEPCI con la finalidad de recabar datos comparables y verificables. Las dos vías fueron las siguientes:

- A través la plataforma, en la cual se preguntó (entre otros):
 - ¿Desde qué año cuenta con un Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés en su institución?
 - ¿Cuántas personas conforman el Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés actualmente?
- A través un documento Excel, en el cual se solicitó el listado de las personas del Comité y ciertas características de éstas.

La información reportada por las instituciones que se logró comparar entre ambas vías fue la cantidad de personas que seguían ejerciendo en el CEPCI en *septiembre de 2018*, y la *fecha desde la cual cada institución cuenta con un CEPCI*. Con respecto a la cantidad de personas de los Comités para septiembre 2018, se advirtieron tres escenarios, a) el primero consistió en las instituciones que dieron información en la plataforma, pero dejaron vacíos los documentos Excel (2); b) el segundo tiene que ver con las instituciones que dieron información en ambas vías, y ambos datos coinciden (13); y, por último, c) el tercero, donde instituciones que también respondieron ambas vías, pero existió una inconsistencia en los datos (24), como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica I16. Porcentaje de instituciones que dieron información en una o dos vías de las personas de los CEPCI, hasta septiembre de 2018



Fuente: CNDH.

El 4.76% de las instituciones no reportó las características de las personas de sus CEPCI, por lo que no es posible indagar en el perfil de éstas ni corroborar su veracidad. Mientras que el 54.76% de las instituciones dieron información inconsistente, por lo mismo, los datos de todas sus CEPCI no son verificables. Las instituciones que conforman cada escenario fueron las siguientes:

Tabla 79. Instituciones que dieron información en una o dos vías		
Escenarios	Instituciones	
Dio información en la plataforma, pero no en el Excel.	SEDENA SCT	
Dio información en la plataforma y en el Excel, y fue la misma información	CONACYT CONADE CONAGUA CONAPO DIF IMSS IMJERES	INEA S.R.E. SALUD SEDESOL STPS SEP CONAVI
Dio información en la plataforma y en el Excel, pero no fue la misma información.	CDI CFEPGR SAGARPA SE SECTUR SEDATU SEGOB SEMAR SEMARNAT SENER SFP	SHCP CONADIS CONAFOR CONANP CONAPRED INAPAM CONEVAL CONSAR CULTURA IMJUVE INM
Sin información	CONAVIM INFONAVIT ISSSTE	INAFED CONAVIM

Fuente: CNDH.

En cuanto a las dos instituciones que no respondieron la información de los CEPCI en los Excel (SCT y SEDENA) no justificaron la razón.

Las instituciones que accedieron a la plataforma, pero no dieron información en general sobre sus CEPCI (CONAVIM e INFONAVIT) especificaron sus situaciones. La primera especificó que por ser un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB se rige bajo su Código de Conducta y participa en su CEPCI, y en ese sentido, la información referente al CEPCI es la reportada en la sesión correspondiente a la SEGOB. Por lo tanto, se tomará la información referida de la SEGOB para la del CONAVIM. La segunda institución justificó no dar repuesta porque, a diferencia de la Administración Pública Federal, el INFONAVIT es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica de carácter tripartita, con patrimonio propio y que cuenta con sus mecanismos de vigilancia y de control interno.

Por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas en las instituciones que no dieron información, al no acceder a la plataforma. Por lo que se puede señalar lo siguiente: la INAFED comentó no tener un CEPCI, pero tiene dos representantes en el Comité de la SEGOB; mientras que el ISSSTE si tiene CEPCI, pero no ofreció datos al respecto.

Ahora bien, en cuanto a la información del tercer escenario, la diferencia entre cada cifra reportada en 2018 para los totales de las personas parte del CEPCI muestra inconsistencia en las respuestas de las instituciones. Cabe señalar que las últimas tres instituciones tienen totales iguales, sin embargo, al desagregar la información por sexo, los datos no son los mismos, como se presenta a continuación:

Tabla 80. Número de personas consejeras reportadas en ambas vías del SISOBSERVANCIA, que es incoherente

Institución	Cantidad de Personas del CEPCI reportadas en el Excel	Cantidad de Personas del CEPCI reportadas en la plataforma
CDI	22	23
CFE	30	18
CONAFOR	19	20
CONANP	43	19
CONEVAL	21	14
CONSAR	16	22
CULTURA	18	19
IMJUVE	13	13
INM	11	9
PGR	30	23
SAGARPA	30	16
SE	19	23
SECTUR	23	14
SEDATU	15	16
SEGOB	14	36
SEMAR	24	26
SEMARNAT	21	24
SFP	35	22
SHCP	28	15
INAPAM	21	19
CONADIS	13	13
SENER	27	27
CONAPRED	23	23

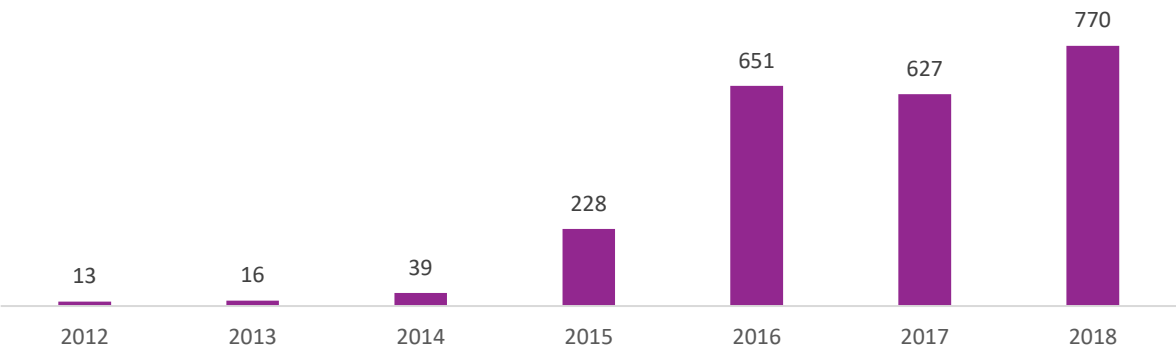
Fuente: CNDH.

Puesto que la diferencia en los datos llega a ser significativa, se decidió tomar en cuenta la información reportada en los *Excel* (38 en total) para comparar la cantidad de personas de los CEPCI por institución y año, ofreciendo un panorama más amplio de las instituciones y permitiendo dicha comparación.

Con todo lo anterior y las respuestas ofrecidas, se puede concluir desde la plataforma que el 93.02% de las instituciones tienen CEPCI.

A continuación, se analiza la información sobre el número de personas de los CEPCI de la APF, antes y después de la publicación del Protocolo. Considerando el número total de personas de los CEPCI en las instituciones, se advierte un incremento en el número de las mismas cuando se revisa la información por año. La cantidad de personas por año en las 38 instituciones se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica I17. Número de personas en los CEPCI por año

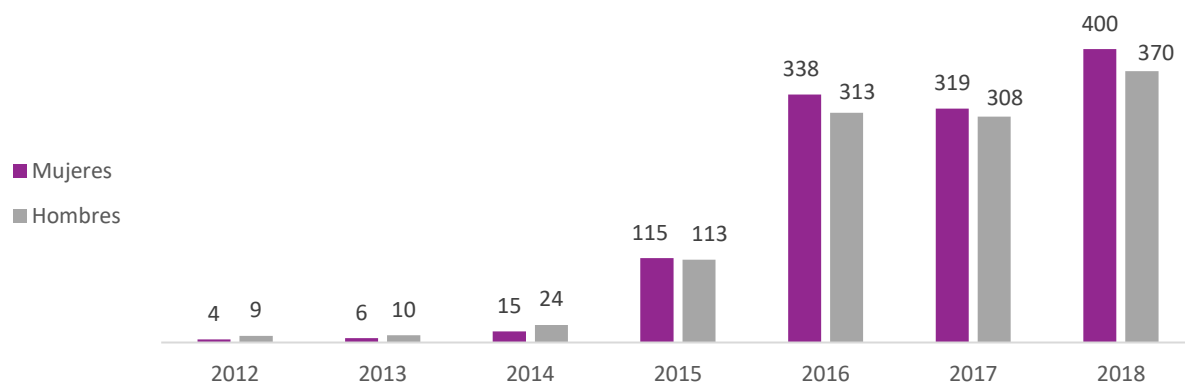


Fuente: CNDH.

En la gráfica anterior, se puede observar que antes del Protocolo (2015), ya había 228 personas conformando diferentes CEPCI, y al año siguiente llegó la cifra a 651. Se advierte una leve disminución en el número durante el 2017, sin embargo, para el 2018 vuelve a aumentar el número de personas de los CEPCI a 770.

Asimismo, se puede observar un aumento diferencial entre sexos de la cantidad de personas de los CEPCI a través de los años:

Gráfica 118. Número de personas del CEPCI por año y sexo



Fuente: CNDH.

Se advierte una diferencia en la cantidad de mujeres y hombres, antes y después del Protocolo. Del 2012 al 2014, eran más hombres que mujeres; en 2015, prácticamente se presenta una misma cantidad; y de 2016 en adelante, fueron más mujeres que hombres. Sin embargo, es importante dar una lectura meticulosa a esta tendencia, ya que la repartición de los cargos de toma de decisión en los CEPCI no sigue forzosamente dicha tendencia. Más adelante se analizarán los cargos de las personas de los CEPCI.

Cuando se analiza la información por institución, se advierten fuertes diferencias en la cantidad de mujeres y hombres personas del CEPCI, con sólo cinco instituciones con paridad de género (señalado en morado) en su CEPCI para el 2018 (de aquí en adelante se analizará desde el año 2015 a septiembre del 2018, para responder a un mayor acercamiento en las diferencias antes y después del Protocolo):

Tabla 81. Número de mujeres y hombres personas de los CEPCI por año e institución

Institución	2015	2016	2017	2018	Sexo	Total
CDI	0	4	6	6	Mujeres	16
	1	13	16	17	Hombres	47
CFE	15	15	15	15	Mujeres	60
	17	17	17	15	Hombres	66
CONADIS	2	3	5	7	Mujeres	17
	0	3	3	6	Hombres	12
CONAFOR	0	5	10	10	Mujeres	25
	2	3	10	10	Hombres	25
CONAPO	0	2	2	8	Mujeres	12
	2	6	8	15	Hombres	31
CONEVAL	7	8	10	10	Mujeres	35
	12	9	10	11	Hombres	42
DIF	4	4	4	4	Mujeres	16
	6	6	6	7	Hombres	25
IMJUVE	3	7	7	7	Mujeres	24
	2	4	4	6	Hombres	16
PGR	9	9	11	11	Mujeres	40
	25	24	20	19	Hombres	88
S.R.E.	12	15	19	21	Mujeres	67
	5	8	11	11	Hombres	35

Institución	2015	2016	2017	2018	Sexo	Total
SAGARPA	25	27	22	30	Mujeres	104
	0	0	0	0	Hombres	0
SE	1	11	11	11	Mujeres	34
	5	14	14	11	Hombres	44
SEDATU	8	8	7	7	Mujeres	30
	7	8	8	8	Hombres	31
SEMARNAT	12	12	7	8	Mujeres	39
	11	14	14	13	Hombres	52
SENER	13	14	14	13	Mujeres	54
	13	12	14	14	Hombres	53
SFP	0	13	6	19	Mujeres	38
	3	12	6	16	Hombres	37
SHCP	4	15	6	17	Mujeres	42
	2	14	9	11	Hombres	36
CONACYT	0	4	4	11	Mujeres	19
	0	2	4	7	Hombres	13
CONADE	0	5	6	6	Mujeres	17
	0	8	6	6	Hombres	20
CONAGUA	0	7	8	15	Mujeres	30
	0	5	8	17	Hombres	30
CONANP	0	30	25	26	Mujeres	81
	0	27	17	17	Hombres	61
CONAPRED	0	15	19	16	Mujeres	50
	0	7	7	7	Hombres	21
CONSAR	0	12	9	9	Mujeres	30
	0	9	8	7	Hombres	24
CULTURA	0	3	10	11	Mujeres	24
	0	6	7	7	Hombres	20
IMSS	0	6	8	8	Mujeres	22
	0	2	4	4	Hombres	10
INAPAM	0	5	7	0	Mujeres	12
	0	8	14	0	Hombres	22
INEA	0	8	7	7	Mujeres	22
	0	6	7	7	Hombres	20
INMUJERES	0	2	3	13	Mujeres	18
	0	0	0	3	Hombres	3
SALUD	0	11	0	20	Mujeres	31
	0	5	0	13	Hombres	18
SECTUR	0	8	1	11	Mujeres	20
	0	14	3	12	Hombres	29
SEDESOL	0	13	13	16	Mujeres	42
	0	10	10	14	Hombres	34
SEGOB	0	16	27	5	Mujeres	48
	0	8	21	9	Hombres	38
SEMAR	0	3	3	3	Mujeres	9
	0	10	16	21	Hombres	47
SEP	0	6	5	0	Mujeres	11
	0	10	4	0	Hombres	14
STPS	0	12	2	8	Mujeres	22
	0	9	2	12	Hombres	23
INM	0	0	0	3	Mujeres	3
	0	0	0	8	Hombres	8
CONAVI	0	0	0	8	Mujeres	8
	0	0	0	9	Hombres	9
INAFED	0	0	0	0	Mujeres	0
	0	0	0	2	Hombres	2
Total	228	651	627	770		2276

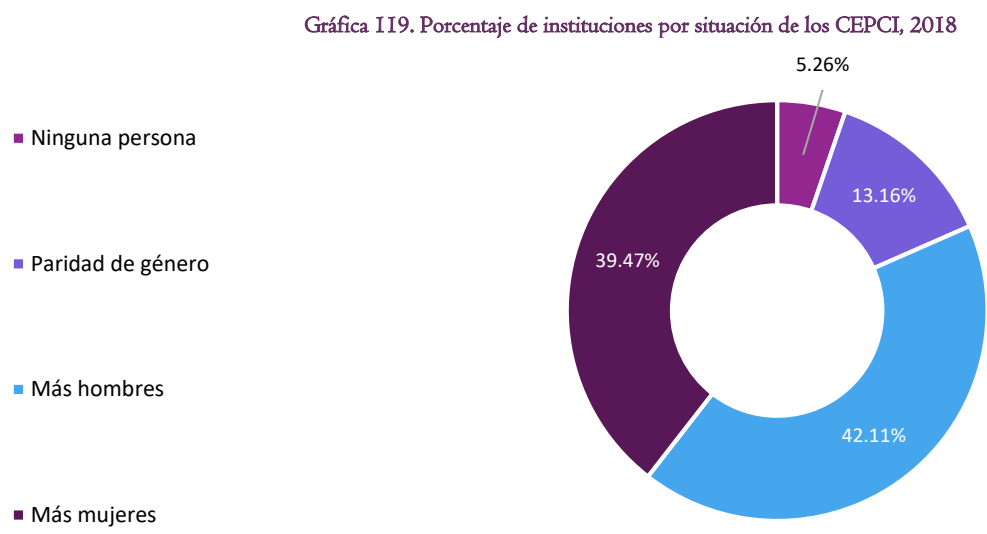
Fuente: CNDH.

Ninguna institución ha logrado mantener una misma participación de mujeres y hombres en sus CEPCI a través de los años, y el rango mínimo de años donde se logró mantenerla fueron dos, por tres instituciones CONAFOR, CONADE e INEA (señalado en morado). En otras instituciones ha sido inconstante la cantidad de mujeres y hombres en los CEPCI.

Se puede advertir que la institución con más mujeres en su CEPCI es SAGARPA con 104, seguida de la CONANP y SRE con 67; por otro lado, aquellas con mayor número de hombres en su CEPCI fueron PGR con 88, CFE con 66 y CONANP con 61 (señalado en naranja).

Asimismo, se puede observar en amarillo los casos inconsistentes, en los cuales no se reportó personas en los CEPCI en 2017 y 2018, pero sí en otros años.

A partir de la tabla, se puede concluir sobre la situación de los CEPCI en 2018, a través de su desarrollo anual, que hubo un 5.26% que reportaron cero personas, un 13.16% que tenía la misma cantidad de mujeres que de hombres, un 39.47% con más mujeres y un 42.11% con más hombres. Lo anterior se puede observar de forma más resumida en la siguiente gráfica:

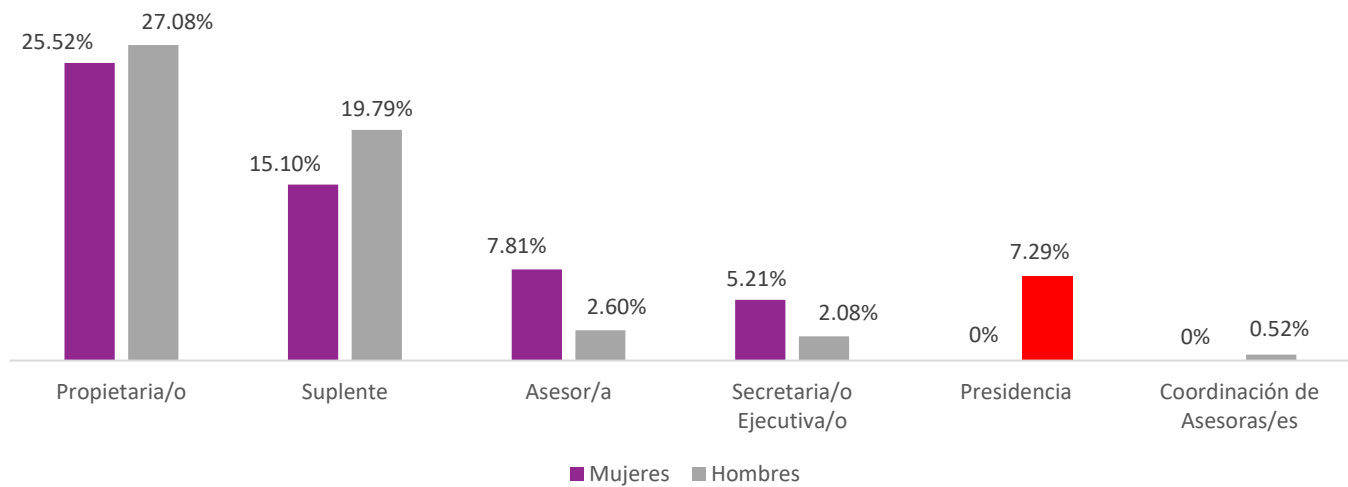


Fuente: CNDH.

Aún si no se solicitó el lugar de propietario o suplente, ni la presidencia, de cada CEPCI, algunas instituciones tuvieron iniciativa propia de señalarlo. De esta forma, se permitió analizar más a profundizar la repartición de mujeres y hombres, en las siguientes instituciones: CONAPO, CONEVAL, DIF, SE, SECTUR, SFP y STPS, en 2018.

Con un total de 88 hombres y 71 mujeres repartidas en las siete instituciones, se señaló cuáles eran propietarias/os y suplentes, así como quienes ejercían como asesor/a, secretaria/o ejecutiva/o, presidencia y coordinación de asesores. En la siguiente gráfica se puede observar los porcentajes:

Gráfica 120. Porcentajes de personas en los CEPCI por cargo en el CEPCI, 2018



Fuente: CNDH.

En relación con los porcentajes de personas en los CEPCI por cargo 2018, se observa un 7.29% de hombres presidentes, los cuales son normalmente son titulares de la Oficial Mayor, y ninguna mujer presidenta. El porcentaje de mujeres en la secretaría ejecutiva fue 5.21%, y 2.08% de hombres.

Ahora bien, en la siguiente tabla se puede observar el año en el cual cada institución empezó a tener Personas consejeras:

Tabla 82. Año en el cual empezaron a tener CEPCI cada institución

Año	Instituciones	
2015	CDI	S.R.E.
	CFE	SAGARPA
	CONADIS	SE
	CONAFOR	SEDATU
	CONAPO	SEMARNAT
	CONEVAL	SENER
	DIF	SFP
	IMJUVE	SHCP
	PGR	
2016	CONACYT	INEA
	CONADE	INMUJERES
	CONAGUA	SALUD
	CONANP	SECTUR
	CONAPRED	SEDESOL
	CONSAR	SEGOB
	CULTURA	SEMAR
	IMSS	SEP
	INAPAM	STPS
2017	-	
2018	INM	
	CONAVI	

Fuente: CNDH.

La única institución que no reportó dato sobre el año que comenzó a tener CEPCI fue el INAFED.

Se puede observar que un 44.74% de las instituciones observadas empezaron a tener CEPCI en 2015, un 47.37% inició un año después de la publicación del Protocolo, y no fue hasta el 2018 que el 5.26% faltante (INM y CONAVI) instalaron su CEPCI. Lo cual se refleja de la misma forma para la tendencia de las Personas consejeras.

Es preciso mencionar que la variación en la cantidad de personas entre 2015 y 2018 se debió a las altas y bajas del personal. En la siguiente tabla se aprecia la cantidad de mujeres y hombres de los CEPCI reportadas que se dieron de baja por año:

Gráfica 121. Número de mujeres y hombres que se dieron de baja del CEPCI por año



Se puede observar que el primer año de aplicación del Protocolo 19 mujeres y 19 hombres se dieron de baja. En el 2017, aumento el número de personas que se dieron de baja: 143 mujeres y 136 hombres; y para el 2018, disminuyó de nuevo la cantidad de personas que se dieron de baja del cargo (66 mujeres y 73 hombres).

Es necesario reflexionar sobre la cantidad de personas que se dieron de baja del CEPCI, donde la carga de trabajo y las responsabilidades, podrían ser los motivos que no permiten mantenerse en el cargo.

En el siguiente apartado se expondrán las características del perfil de las personas parte de los CEPCI de 2015 a 2018 desagregadas por sexo, con base en la información que fue reportada en los documentos Excel.

Características de los CEPCI

Se solicitó a las instituciones, a través de la plataforma SISOBSERVANCIA y el llenado del documento Excel, las siguientes características de las personas que conforman los CEPCI del 2015 al 2018, con la finalidad de hacer un análisis comparativo entre instituciones, y entre mujeres y hombres, para tener un contexto general de la situación de los CEPCI:

- Edad
- Grado académico
- Cargo
- Año en que comenzó a ser parte del CEPCI
- Año en que dejó de ser parte del CEPCI

Siguiendo la línea sobre la importancia que tiene el CEPCI en la resolución de los casos de HAS, sería necesario contar con personas capacitadas, con perspectiva de género y con experiencia sobre el tema, para que pudiesen llevar a cabo un análisis en un marco de derechos humanos. Primeramente, se solicitó la edad de las personas de los CEPCI, con el objetivo de saber el promedio y la diferencia entre mujeres y hombres. Las instituciones que no ofrecieron datos sobre la edad fueron las siguientes:

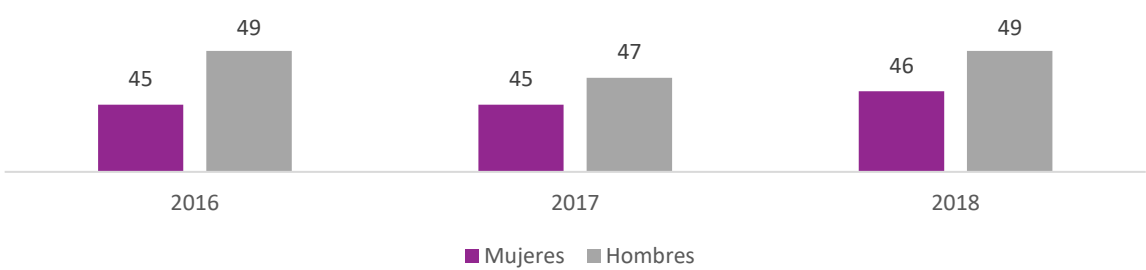
Tabla 83. Instituciones que no dieron información sobre la edad de las personas de sus CEPCI		
Año	Institución	# de personas del CEPCI
2015	CFE	32
	CONEVAL	15
	DIF	10
	SEDATU	15
	SENER	26
2016	CFE	32
	CONEVAL	13
	CULTURA	3
	DIF	10
	INAPAM	13

Año	Institución	# de personas del CEPCI
2017	SALUD	16
	SEDATU	16
	SEDESOL	23
	SENER	26
	CFE	32
	CONEVAL	16
	CULTURA	3
	DIF	10
	INAPAM	21
	SEDATU	15
	SEDESOL	23
	SEMARNAT	1
	SENER	28
	SEP	9
2018	CFE	30
	CULTURA	1
	DIF	11
	S.R.E.	1
	SALUD	9
	SEDATU	15
	SEDESOL	30
	SENER	27

Fuente: CNDH.

Por otro lado, el promedio de edad general antes del Protocolo fue de 49 años (48 en mujeres y 49 en hombres), con un rango de edad de 22 a 79 años. Y después del Protocolo disminuye, el promedio de edad general fue de 47, con el mismo rango de edad. En la siguiente gráfica se desglosa los promedios por año:

Gráfica 122. Promedios de las edades de las mujeres y hombres de los CEPCI



Fuente: CNDH.

Se observa que, después del Protocolo disminuyó el promedio de edad de las mujeres, es decir, hubo más participación de mujeres alrededor de los 45. En 2018, los hombres se encontraban alrededor de los 49 años, y las mujeres alrededor de los 46 años. Ahora bien, en la siguiente tabla se ilustran los rangos anuales desagregados por sexo:

Tabla 84. Rangos de edad de las personas de los CEPCI por año

Año	Rango de edad de las Mujeres	Rango de edad de los Hombres
2016	25-75 años	22-79 años
2017	25-75 años	24-79 años
2018	24-76 años	24-79 años

Fuente: CNDH.

Algo importante a señalar, es que la misma situación para las Personas consejeras, se presenta en las personas del CEPCI, a saber, los hombres tienen un promedio más alto de edad que las mujeres, y su dispersión abarca mayor rango de edad.

Aunado a lo anterior, en la siguiente tabla se observa que hubo tanto mujeres como hombres en todos los rangos de edad, sin embargo, el porcentaje de cada uno varía de forma significativa:

Tabla 85. Número de personas del CEPCI por rango de edad y año

Rangos de edad	2016	2017	2018	Sexo
20-25 años	0%	1.95%	1.62%	Mujeres
	0.88%	0.88%	0.90%	Hombres
26-35 años	9.57%	15.18%	17.81%	Mujeres
	7.96%	14.16%	13.96%	Hombres
36-45 años	13.04%	32.68%	31.98%	Mujeres
	13.27%	25.22%	27.48%	Hombres
46-55 años	23.48%	31.13%	31.98%	Mujeres
	13.27%	25.66%	27.93%	Hombres
56-65 años	11.30%	15.18%	12.55%	Mujeres
	11.50%	26.99%	22.52%	Hombres
66-75 años	38.26%	3.89%	4.05%	Mujeres
	4.42%	6.19%	6.31%	Hombres
76-85 años	0.00%	0.00%	0.00%	Mujeres
	0.88%	0.88%	0.90%	Hombres

Fuente: CNDH.

Se puede observar que dentro de los rangos 36-45, 46-55 y 56-65 años, es donde se acumula mayor porcentaje de mujeres y hombres que son parte del CEPCI a través de los años. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, hay mayor participación de hombres de todas las edades en los CEPCI, mientras que la participación de las mujeres está más concentrada entre los 36 y 55 años de edad. Dicha situación pudiese señalar que existe más oportunidades a los hombres de ser parte de un organismo de toma de decisión frente a los casos de HAS, que a las mujeres.

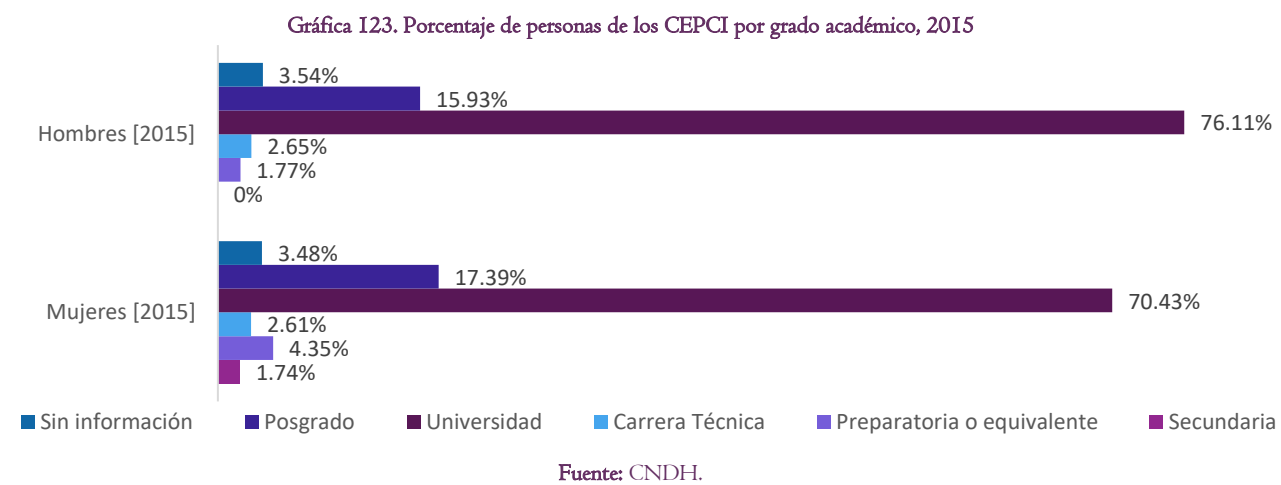
La segunda característica solicitada a las instituciones sobre las personas de los CEPCI fue la del **grado académico**, y aquellas que no ofrecieron datos por año fueron las siguientes:

Tabla 86. Instituciones que no dieron información sobre el grado académico de personas de los CEPCI

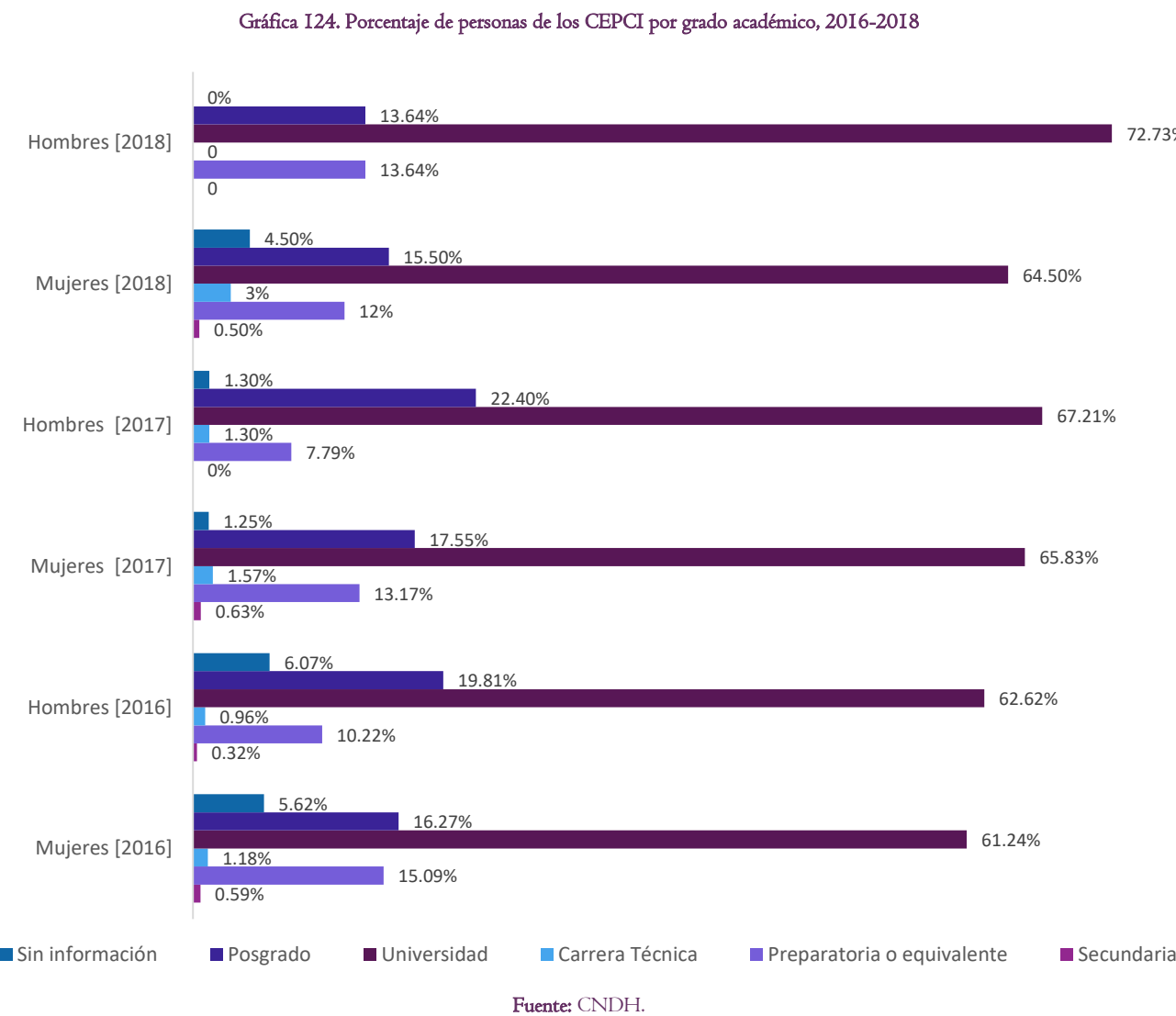
Año	Institución	# de Personas consejeras
2015	SENER	8
	SALUD	16
2016	SEDESOL	1
	SENER	4
	SEP	16
	CULTURA	1
	SEP	3
2017	SEDESOL	1
	SENER	3
	CULTURA	1
	SALUD	1
2018	SEDESOL	30
	SENER	3
	CULTURA	1
	SALUD	1

Fuente: CNDH.

Para antes del Protocolo, de aquellas personas que ya conformaban algún CEPCI, un 76.11% de los hombres y 70.43% de las mujeres tenían grado universitario, como se observa a continuación:



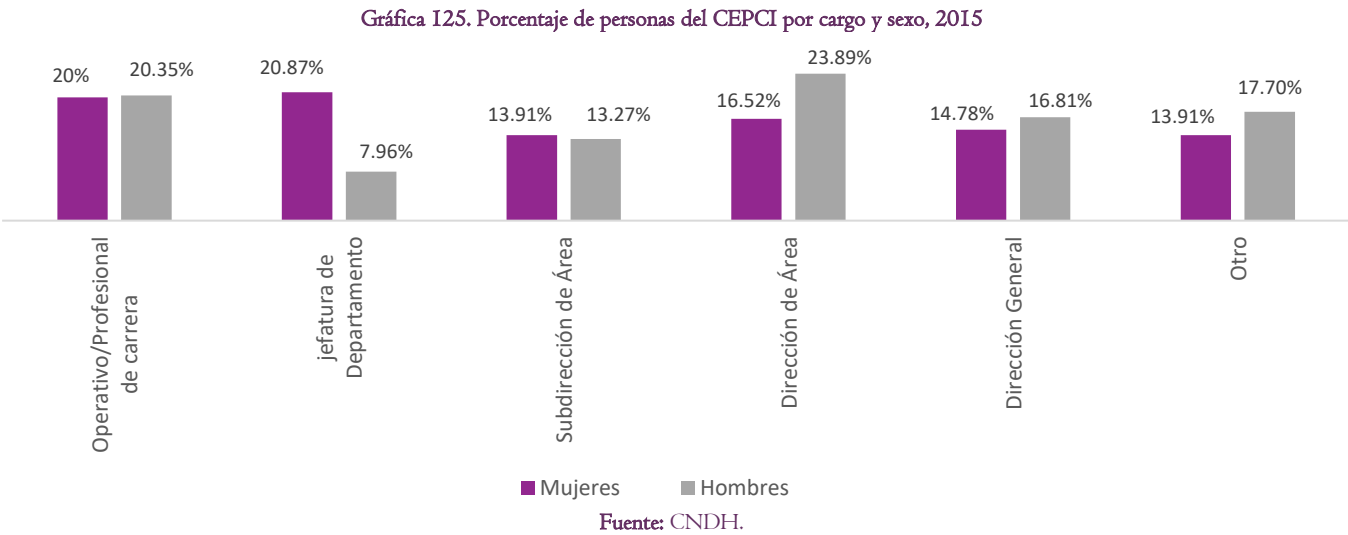
Después de la publicación del Protocolo, se observa que un promedio de 67.58% de hombres y mujeres tenían grado universitario de 2016-2018. Por otro lado, para el 2018, no había hombres que sólo tuvieran la carrera técnica o la secundaria, pero si había mujeres, con un 0.50% y 3%, respectivamente, como señala la siguiente gráfica:



En términos generales se advierte que las partes que atienden la atención e investigación de los casos de HAS (Personas consejeras y CEPCI) predominan con grado académico universitario.

La siguiente característica es **el cargo** que ocupan u ocuparon las personas de los CEPCI. Se debe tomar en cuenta para la selección de las personas del CEPCI, que deben tener el tiempo suficiente para atender la sustanciación de los casos, más a parte de su trabajo normal. Además, deben ser Comités conformados por todos los cargos, y no solamente por altos mandos. Por último, debe haber una participación igualitaria entre mujeres y hombres en los mismos Comités. Los cargos fueron desde operativo o profesional de carrera, jefatura de departamento, subdirección de área, dirección de área, dirección general y otro. Sólo la SRE no ofreció datos de una mujer parte de su CEPCI en 2018.

Para antes del Protocolo, se puede observar que en general los CEPCI estaban conformados por casi el mismo porcentaje de personas en todos los cargos. No obstante, se advierte que los porcentajes de hombres en cargos de direcciones es mayor que el de mujeres, mientras que las mujeres tienen mayoría en los cargos medios. De esta forma, había un 16.52% de mujeres y un 23.89% de hombres para el cargo de dirección de área, y, por otro lado, había un 20.87% de mujeres y 7.96% de hombres para el cargo de jefatura de departamento.



Retomando los resultados de las Personas consejeras, para la publicación del protocolo en 2016, el cargo de operativa o profesional de carrera paso a conformar el 50% de las mujeres y de los hombres que fungían como Personas consejeras, mientras que el porcentaje de mujeres y hombres del CEPCI aumentó para cargos altos (subdirección, dirección de área y dirección general), y disminuyó para cargos bajos. Por lo que se resalta, que dicha situación puede conllevar a que las Personas consejeras, podrían tener menor capacidad de incidencia para que se atienda a la presunta víctima y para las resoluciones del CEPCI.

Aunado a lo anterior, en la siguiente gráfica se puede observar los cargos de las personas de los CEPCI en 2016:

Gráfica I26. Porcentaje personas del CEPCI por cargo y sexo, 2016



El que predominen cargos altos en los CEPCI puede conllevar un rezago en los casos, por la carga de trabajo que pueden llegar a tener dichos cargos. No obstante, también puede favorecer el flujo de las sesiones y la protección de la presunta víctima, si se lleva con perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos, con la finalidad de pasar el caso al siguiente actor: OIC.

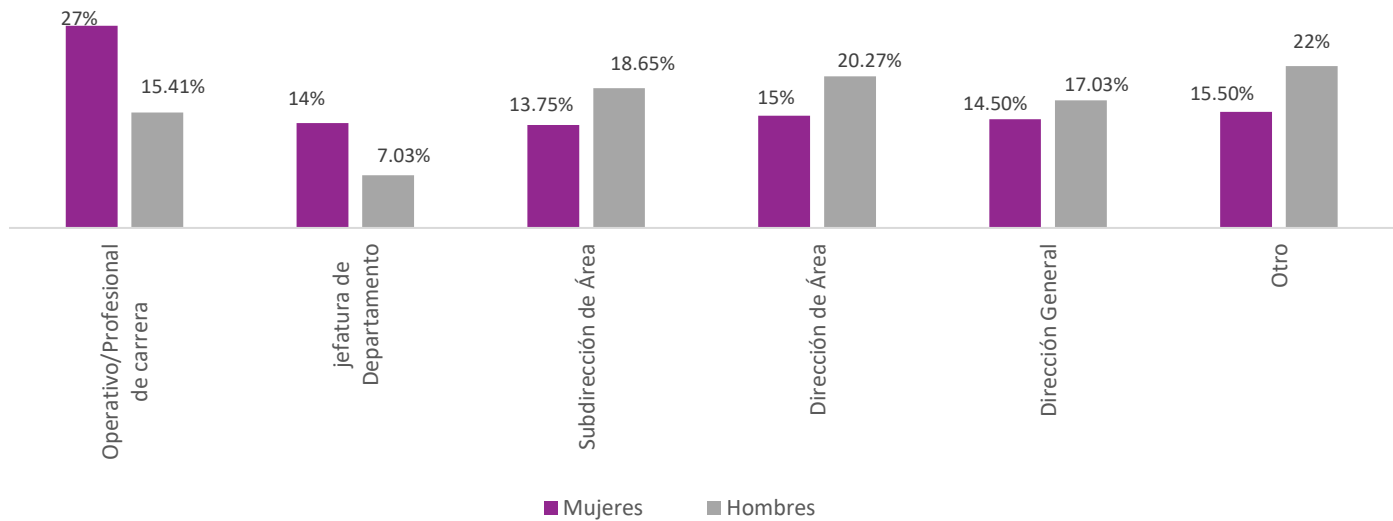
Para el 2017, las personas en cargos bajos, como operativo y profesional de carrera, aumentaron una vez más a 23.51% de mujeres y 14.29% de hombres. También en la siguiente gráfica, se observa que de nuevo los cargos altos tienen mayoría de hombres, mientras que los cargos medios y bajos tienen mayoría de mujeres. La presente situación revela la desigualdad en los cargos de toma de decisión en los CEPCI. En la siguiente gráfica se observa la distribución por cargo y por sexo para 2017:

Gráfica I27. Porcentaje de personas del CEPCI por cargo y sexo, 2017



Finalmente, se observa que la tendencia del 2017 en la repartición de mujeres y hombres se repite para el siguiente año. Es decir, no sólo hay mayor participación de hombres, pero también con cargos de alto mando. Lo cual, si los casos no se llevan con perspectiva de género, pueden llevar a revictimizar y poner en peligro a la víctima si no se ofrecen las medidas de seguridad necesarias. En la siguiente gráfica se observa la repartición de cargo en 2018, donde el 27% de las mujeres son operativo o profesionales de carrera y un 20.27% de hombres es director de área:

Gráfica I28. Porcentaje de personas del CEPCI por cargo y sexo, 2018



Fuente: CNDH.

A través de las características reportadas por las instituciones, se puede vislumbrar que:

Existe una repartición desigual entre mujeres y hombres que conforman los CEPCI, siendo los hombres aquellos con la presidencia de los Comités y con cargos de mayor nivel que las mujeres.

Es necesario que el perfil profesional de las personas de los CEPCI se deba complementar con sensibilización y capacitación en perspectiva de género y derechos humanos.

Es preciso ponderar los cargos que ocupan las personas del CEPCI con sus responsabilidades en el mismo, para ofrecer medidas de seguridad y llevar a cabo sesiones regularmente para la sustanciación de los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual al interior de las instituciones.

B. Funciones de los Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la APF

De acuerdo al numeral 29 y 30, de la Sección Primera, *Sustanciación ante el Comité*, del Capítulo IV, *Investigación y sanción del Hostigamiento sexual y Acoso sexual*:

29. La Persona consejera pondrá en conocimiento del Comité la narrativa de los hechos que haya formulado la Presunta víctima, y dará seguimiento de su atención ante éste.

La Presidenta o presidente del Comité, sin prejuzgar sobre la veracidad de los hechos, y atendiendo a las circunstancias del caso, podrá dictar entre otras medidas que tiendan a la protección de la Presunta víctima, la reubicación física, el cambio de unidad administrativa, cambio de horario de trabajo y demás que sean eficaces para procurar su integridad, y determinará la vigencia de las mismas.

Para implementar las medidas referidas en el párrafo anterior, la Presidenta o presidente del Comité deberá contar con la anuencia de la Presunta víctima.

El Comité comunicará a la Presunta víctima y a la Persona consejera las observaciones o recomendaciones adoptadas por éste, para que, en su caso, dé el acompañamiento correspondiente.

30. El Comité dará vista al Órgano interno de control de las conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la normatividad aplicable en la materia.

Con respecto a las funciones del CEPCI antes mencionadas, se solicitó a las instituciones que las especificaran en lo relacionado con la atención e investigación a los casos de HAS. De esta forma, el 83.72% (36 en total) de las instituciones respondieron que el CEPCI debe recibir y atender los casos, y dar seguimiento y acompañamiento a la presunta víctima siempre que sea necesario. De estas 36 instituciones, sólo el 36.11% señaló que debía ofrecer las medidas cautelares y de protección necesarias a la presunta víctima durante todo el proceso.

La CONAPO, la CONEVAL, el INEA, la SAGARPA y la SEP ofrecieron respuestas completas e integrales sobre las funciones del CEPCI, ya que no sólo especifican la implementación de las medidas de protección, también resaltan la importancia de comunicar a la víctima sobre el seguimiento y conclusión de la denuncia:

Tabla 87. Respuestas destacadas sobre las funciones del CEPCI

Instituciones	Respuestas
CONAPO	[...] el Comité de Ética recibe las denuncias conforme al Procedimiento y Protocolo de recepción y atención de quejas y denuncias, y determina las medidas necesarias para la protección de la Presunta víctima a quien se le comunican dichas acciones , y de ser necesario el Comité da vista al Órgano interno de control de las conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la normatividad aplicable en la materia. [...]
CONEVAL	Los Integrantes del Comité son los que analizan y califican las denuncias y en su caso emiten recomendaciones . El CEPI podrá integrar un subcomité para la atención de denuncias, que realice las diligencias o verificaciones virtuales que procedan , así como solicite los informes complementarios para allegarse delos elementos de juicio que considere necesarios para resolver la denuncia. Una vez que el CEPCI tenga acceso al expediente podrá de considerarlo necesario, la Presidencia del Comité determinará medidas preventivas, si las circunstancias del caso lo ameritan, conforme a los lineamientos cuando los hechos narrados en la denuncia describan conductas en las que supuestamente se hostigue, agrede, amedrente, acose, intimide o amenace a una persona [...].
INEA	1.- Recibir la denuncia formulada por la presunta víctima a la Persona Consejera. 2.- Convocar a sesión extraordinaria el Comité de Ética 3.- Sesionar en el Pleno del Comité de Ética para su calificación de competencia o no. 4.- En caso de competencia del Comité de Ética seleccionar a tres miembros de dicho Comité para la investigación. 5.- Una vez realizada la investigación se convoca a sesión extraordinaria. 6.- En el Pleno del Comité las personas seleccionas para la investigación presentan sus conclusiones. 7.- En el caso de que la investigación realizada arroja el dictamen de incumplimiento a la Regla de Integridad "Comportamiento Digno", el Pleno del Comité acuerda turnar el expediente al OIC para que dicha instancia estime si existe probable responsabilidad administrativa. 8.- Se turna expediente al OIC.
SAGARPA	Recibir las solicitudes de denuncias; Asignar número de expediente; Presentarlas ante los integrantes del Comité para su análisis y valoración de que se cuente con toda la información pertinente; Dictaminar medidas de seguridad y protección a la víctima ; Dar vista al Órgano Interno de Control para su investigación correspondiente; Resguarda expediente, garantizando confidencialidad; Dar seguimiento del status de la denuncia para comunicar a la persona consejera y a la víctima ; Dar seguimiento de la resolución que determine el Órgano Interno de Control.
SEP	Conforme al "Procedimiento para la atención de denuncias en casos de hostigamiento sexual y acoso sexual", establecido en las "Bases para la integración, organización y funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de educación Pública": Admitir la presentación de denuncias anónimas y mantiene estricta confidencialidad de los datos de la persona que presenta la denuncia; Recibir, registrar, revisar, analizar y calificar la denuncia; Integrar el expediente y determinar la competencia del CEPCI; Estudiar la denuncia y emitir observaciones y recomendaciones correspondientes ; Determinar medidas preventivas a los lineamientos que para tal efecto emita la Unidad ; Determinar conclusiones y dar vista al OIC; Comunicar el resultado a la persona denunciante y orientar para que presente la denuncia ante la instancia correspondiente ; 8) Recibir la resolución del OIC, solicitar información de acciones realizadas ante las recomendaciones e informar a PV

Fuente: CNDH.

Por otro lado, se advirtieron 5 instituciones, que representan el 16.28%, que al responder sobre las funciones del CEPCI señalaban acciones de prevención o que no son de su competencia, sino de las Personas consejeras:

Tabla 88. Respuestas con acciones de prevención por el CEPCI

Instituciones	Respuestas
CONSAR	En la CONSAR el Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés, realiza las siguientes funciones relaciones con la atención a los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual: a) Adoptar, preferentemente por sus titulares, un pronunciamiento de "Cero Tolerancia" a las conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, que deberá comunicarse a las Servidoras y los servidores públicos, a través de los medios o canales de comunicación institucionales que resulten idóneos para dejar constancia de su conocimiento; b) Asegurar que la totalidad del personal reciba al menos una sesión anual de Sensibilización sobre Hostigamiento sexual y

	Acoso sexual; c) Brindar facilidades para el proceso formativo de Sensibilización de las y los integrantes de los Comités y para la Certificación de las Personas consejeras; d) Promover una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia, y documentar la campaña de difusión que anualmente se lleve a cabo.
CONAFOR	Desarrollará campañas informativas con el fin de difundir los valores éticos institucionales, la promoción de conductas éticas, la prevención y erradicación del hostigamiento y acoso sexual, así como el documento de la Política Institucional de Integridad de la CONAFOR; Impulsará y la capacitación del personal de la CONAFOR en materia de ética, integridad, prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual.
CONAPRED	Es el encargado de vigilar el cumplimiento del Protocolo, así como de mantener la difusión en materia de prevención del Acoso Sexual y Hostigamiento Sexual
IMSS	Cumplir y promover el cumplimiento del Código de Ética y el Código de Conducta; Colaborar y apoyar a la Secretaría Ejecutiva cuando ésta lo solicite para cumplir con los objetivos del Comité;
INAPAM	Establece y Difundir el incumplimiento al protocolo y al Código de Conducta

Fuente: CNDH.

Como se puede observar, la CONSAR adjuntó las acciones específicas de prevención del Protocolo, la CONAFOR señala en acciones informativas y de sensibilización, la CONAPRED señala la función de la Oficialía Mayor, el IMSS y el INAPAM no especifican como llevaran a cabo dichas acciones de promoción o difusión.

4. Investigación y sanción de los casos de Hostigamiento y Acoso sexual

Teniendo como propósito la implementación uniforme, homogénea y efectiva de los procedimientos para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y acoso sexual en las dependencias y entidades de la APF, el PROTOCOLO propone diversas vías competentes para llevar a cabo el procedimiento de denuncia. Es el Órgano Interno de Control el que lleva la investigación, el procedimiento administrativo y la sanción administrativa.

La investigación y la aplicación de sanciones efectivas y que garanticen la seguridad de la víctima funcionan como elementos necesarios para garantizar una vida libre de violencia, especialmente para las mujeres. Son los elementos clave para combatir la cultura de impunidad y la normalización de la violencia, y para prevenir afectaciones físicas y psicoemocionales y físicas a las víctimas. A continuación, revisaremos lo que establece el PROTOCOLO y la información que nos brindaron las dependencias sobre investigación y sanción de casos de HAS.

A. Actores clave en la investigación y sanción de HAS

La visión de los Órganos Internos de Control es contribuir al abatimiento de la corrupción en la Administración Pública Federal, a la transparencia de su gestión y al desempeño honesto, eficaz y eficiente de las dependencias y entidades que la conforman. Asimismo, tienen como objetivo estratégico el sustentar jurídicamente las presuntas responsabilidades y sancionar las conductas administrativas de las y los servidores públicos.

En el marco del Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual, el OIC llevará a cabo parte de la investigación de los casos de HAS y aplicará las sanciones correspondientes, y según las secciones segunda y tercera, *Investigación ante el Órgano Interno de control y Sanciones del Hostigamiento sexual y Acoso sexual*, del Capítulo IV, *Investigación y sanción del Hostigamiento sexual y Acoso sexual*:

31. Los Órganos internos de control, acordarán el inicio de la investigación correspondiente a partir de la vista que realice el Comité.
32. Acorde con los principios de legalidad, respeto, protección y garantía de la dignidad e integridad personal, las investigaciones relacionadas con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual serán conducidas por las autoridades que corresponda de manera que la Presunta víctima no sufra un mayor agravio. En caso de que de la vista que el Comité haga al área de quejas del Órgano interno de control, no se cuente con elementos suficientes para advertir circunstancias de tiempo, modo y lugar, la persona titular de dicha área podrá solicitar la presentación de la Presunta víctima para esos efectos, en relación con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables.
33. Los Órganos internos de control llevarán a cabo el procedimiento administrativo que corresponda, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables en torno a la investigación de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
34. Los Órganos internos de control fincarán las responsabilidades a que haya lugar e impondrán, en su caso, las sanciones administrativas respectivas.

Por lo tanto, los OIC deberán velar por la salvaguarda de la integridad y dignidad de las personas, en el proceso de investigación correspondiente, así como llevar a cabo el procedimiento administrativo y las sanciones administrativas correspondientes.

Dada su importante función en el proceso de denuncia de HAS, se espera que cada servidora y servidor parte del OIC se conduzca con total honestidad, perspectiva de género y en el marco de derechos humanos. Y del mismo modo, que cada área adscrita a las facultades anteriores y las y los titulares tengan la misma participación de mujeres y hombres.

En consiguiente, se solicitó a las instituciones diversa información sobre las personas que constituyen los OIC y que se encargan de los casos de HAS, con la finalidad de ofrecer un diagnóstico sobre la situación de los perfiles, las funciones y la cantidad desde el 2015 hasta el 2018.

Número de personas en el OIC

Es importante en este apartado hacer mención de las instituciones que no dieron información en los documentos Excel, en los cuales se solicitaron el listado de las personas del OIC que se encargan de los casos de HAS y ciertas características de éstas.

Aparte de las tres instituciones con las cuales no hubo contacto (CNEGSR, FONART e INEGI), y las dos instituciones que no accedieron a la plataforma SISOBSERVANCIA (INAFED e ISSSTE), hubo otros cuatro OIC que no dieron información. Antes que nada, cabe mencionar que la INAFED hizo mención en la entrevista de que no tenían OIC específico, sino que su OIC era el de la SEGOB.

Las cuatro instituciones últimas se señalan a continuación con sus respectivas situaciones de ausencia de información:

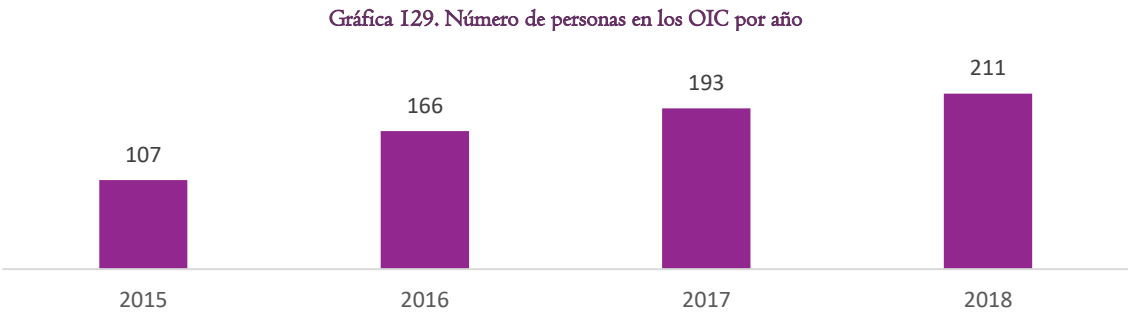
Tabla 89. Instituciones que no dieron información sobre las características de las personas de su OIC	
Instituciones	Situaciones
CONAPO	No tiene OIC específico, responde al OIC de SEGOB.
IMJUVE	La misma institución dio por terminado el cuestionario con el documento en Excel vacío, aún después de haberles ofrecido rellenar dicho documento una segunda vez.
INFONAVIT	Ante la ausencia de información, la institución menciona: “A diferencia de la Administración Pública Federal, el Infonavit es un Organismo de Servicio Social, personalidad jurídica de carácter tripartita, con patrimonio propio y que cuenta con sus mecanismos de vigilancia y control interno”.
SEDESOL	Solamente faltaba rellenar dicho documento Excel, sin embargo, la institución nunca volvió a contestar.

Fuente: CNDH.

No obstante, diversas instituciones, al señalar que el OIC era independiente a la misma institución, mencionaron que las preguntas del cuestionario respecto a las acciones del OIC (incluyendo el documento Excel) debía ser por este último. Esto fue justificado con la falta de coordinación existente entre las áreas. Este escenario muestra la insuficiente comunicación y coordinación entre las partes del proceso de denuncia de HAS.

En suma, un 86.05% (37) de las instituciones dieron respuesta a las características solicitadas de las personas de los OIC que llevaban los casos de HAS.

A continuación, se analiza la información sobre el número de personas de los OIC de la APF que se encargan de los casos de HAS, antes y después de la publicación del Protocolo. Considerando que la información que ofrecieron las instituciones es únicamente de las personas que llevan a cabo los procedimientos y sanciones administrativas, se advierte un incremento en el número de las mismas después del 2016. La cantidad de personas por año en las 37 instituciones se puede observar en la siguiente gráfica:

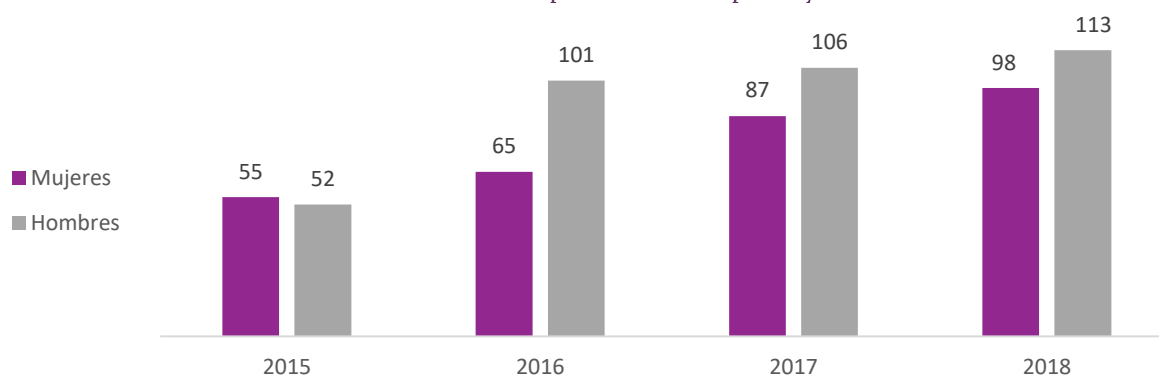


Fuente: CNDH.

En la gráfica anterior, se puede observar que antes del Protocolo (2015), había 107 personas de los OIC encargadas de los casos de HAS, y al año siguiente se incrementó la cifra a 166 personas.

Asimismo, se puede observar un aumento diferencial del total de mujeres y hombres de los OIC a través de los años:

Gráfica I30. Número de personas del CEPCI por año y sexo



Fuente: CNDH.

Se advierte que antes del Protocolo, había prácticamente el mismo total de mujeres que de hombres laborando en los casos de HAS, sin embargo, después de la publicación del Protocolo, se observa un fuerte aumento del total de hombres: en 2016, 101 hombres y 65 mujeres; en 2017, 106 hombres y 87 mujeres; en 2018, 113 hombres y 98 mujeres.

Cuando se analiza la información por institución, se advierten fuertes diferencias en la cantidad de mujeres y hombres del OIC, y sólo siete instituciones con paridad de género (señalado en morado) para el 2018:

Tabla 90. Número de personas de los OIC por año e institución

Institución	2015	2016	2017	2018	Sexo	Total
CDI	3	4	5	5	Mujeres	17
	4	4	4	4	Hombres	16
CFE	0	0	1	1	Mujeres	2
	1	3	2	1	Hombres	7
CONACYT	1	1	1	2	Mujeres	5
	1	1	1	0	Hombres	3
CONADE	2	2	2	1	Mujeres	7
	1	1	1	1	Hombres	4
CONADIS	1	1	0	1	Mujeres	3
	0	0	1	0	Hombres	1
CONAFOR	3	4	2	3	Mujeres	12
	1	2	3	2	Hombres	8
CONAGUA	3	3	3	3	Mujeres	12
	4	4	5	5	Hombres	18
CONANP	3	5	5	4	Mujeres	17
	9	10	11	10	Hombres	40
CONAPRED	1	2	2	4	Mujeres	9
	0	0	1	2	Hombres	3
CONAVIM	3	3	3	3	Mujeres	12
	0	0	0	1	Hombres	1
CONEVAL	0	0	0	1	Mujeres	1
	1	1	2	2	Hombres	6
CONSAR	1	1	0	0	Mujeres	2
	0	0	3	3	Hombres	6
DIF	2	2	2	2	Mujeres	8
	1	1	2	2	Hombres	6
INAPAM	0	0	0	0	Mujeres	0
	3	3	3	4	Hombres	13

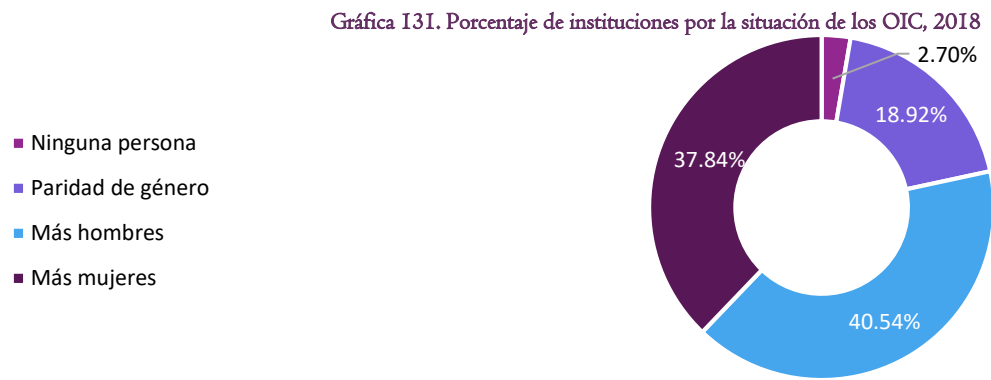
Institución	2015	2016	2017	2018	Sexo	Total
PGR	6	8	8	8	Mujeres	30
	6	7	6	6	Hombres	25
SAGARPA	1	1	1	1	Mujeres	4
	0	0	0	0	Hombres	0
SALUD	0	0	0	0	Mujeres	0
	2	2	2	2	Hombres	8
SCT	2	2	2	2	Mujeres	8
	2	2	2	3	Hombres	9
SE	0	0	1	2	Mujeres	3
	1	1	1	2	Hombres	5
SEGOB	3	3	3	3	Mujeres	12
	0	0	0	1	Hombres	1
SEMARNAT	1	1	2	3	Mujeres	7
	4	4	5	5	Hombres	18
SENER	2	2	2	2	Mujeres	8
	2	2	2	2	Hombres	8
SFP	7	6	5	5	Mujeres	23
	1	2	1	1	Hombres	5
SHCP	9	9	10	12	Mujeres	40
	8	7	5	6	Hombres	26
INMUJERES	0	0	1	1	Mujeres	2
	1	1	0	1	Hombres	3
IMSS	0	0	0	0	Mujeres	0
	0	1	1	1	Hombres	3
INEA	0	1	1	1	Mujeres	3
	0	1	0	2	Hombres	3
INM	0	1	2	2	Mujeres	5
	0	1	0	0	Hombres	1
S.R.E.	0	1	2	2	Mujeres	5
	0	1	0	0	Hombres	1
SEDATU	0	1	0	0	Mujeres	1
	0	1	1	1	Hombres	3
SEDENA	0	0	0	0	Mujeres	0
	0	2	4	6	Hombres	12
SEMAR	0	0	0	0	Mujeres	0
	0	1	2	0	Hombres	3
SEP	0	1	19	19	Mujeres	39
	0	35	35	35	Hombres	105
SECTUR	0	0	2	2	Mujeres	4
	0	0	0	0	Hombres	0
CONAVI	0	0	0	0	Mujeres	0
	0	0	0	2	Hombres	2
CULTURA	0	0	0	0	Mujeres	0
	0	0	0	1	Hombres	1
STPS	0	0	0	1	Mujeres	1
	0	0	0	1	Hombres	1
Total	107	166	193	211		677

Fuente: CNDH.

Solamente dos instituciones mantuvieron una misma participación de mujeres y hombres en sus OIC entre 2015 y 2018: SCT y SENER; y otras tres instituciones la mantuvieron por máximo tres y dos años: CONACYT, DIF y SE (señalado en morado). En las demás instituciones ha sido inconstante la cantidad de mujeres y hombres en los CEPCL.

Por otro lado, se observa que la institución con más mujeres en su OIC es SHCP con 40, seguida de SEP y PGR con 39 y 30 respectivamente; mientras que aquellas con mayor número de hombres en su OIC fueron la SEP con 105, CONANP con 40 y SHCP con 26 (señalado en naranja). Aún si la SEP es una de las instituciones con más mujeres, se vislumbra una fuerte diferencia entre la cantidad de hombres y mujeres.

La Gráfica *Porcentaje de instituciones por la situación de los OIC, 2018* muestra para el 2018 que un 2.70% de dependencias reportaron cero personas; un 18.92% tenía la misma cantidad de mujeres que de hombres y; un 37.84% reportó más mujeres y un 40.54% más hombres, como señala la siguiente gráfica:



Fuente: CNDH.

En sólo 2018, un muy bajo porcentaje de instituciones contaba con paridad de género entre las personas encargadas de los casos de HAS en los OIC, lo cual es preocupante ya que sigue habiendo una desigualdad laboral y de toma de decisión en el marco de la justicia de género.

Las personas que conforman el OIC tienen un papel imperante en la aplicación de procedimiento y sanciones administrativas, es decir, en impartir justicia dentro de la APF, por ello, debe haber no sólo un número necesario de personas, pero una participación igualitaria de mujeres y hombres en los cargos de toma de decisión.

En el siguiente apartado se expondrán las características del perfil de las personas parte de los OIC encargadas de los casos de HAS, de 2015 a 2018 desagregadas por sexo, con base en la información que fue reportada en los documentos Excel.

Características de las personas del OIC

Se solicitó a las instituciones, a través de la plataforma SISOBSERVANCIA y con el llenado del documento Excel, las siguientes características de las personas que conforman los OIC y que se encargan de los casos de HAS, del 2015 al 2018 con la finalidad de hacer un análisis comparativo entre instituciones, entre mujeres y hombres, para tener un contexto general de la situación de los OIC:

- Edad
- Grado académico
- Cargo
- Área en la que labora
- Año en que comenzó a ser parte del OIC
- Año en que dejó de ser parte del OIC

Siguiendo la línea respecto a la importancia que tiene el OIC en el inicio de las investigaciones, la aplicación de procedimientos administrativos y sanciones administrativas para los casos de HAS, sería necesario contar con personas capacitadas, con perspectiva de género y con experiencia sobre el tema, para que pudiesen llevar a cabo un análisis en un marco de derechos humanos.

Primeramente, se solicitó **la edad** de las personas de los OIC, con el objetivo de saber el promedio y la diferencia entre mujeres y hombres. Las instituciones que no ofrecieron datos sobre la edad fueron las siguientes:

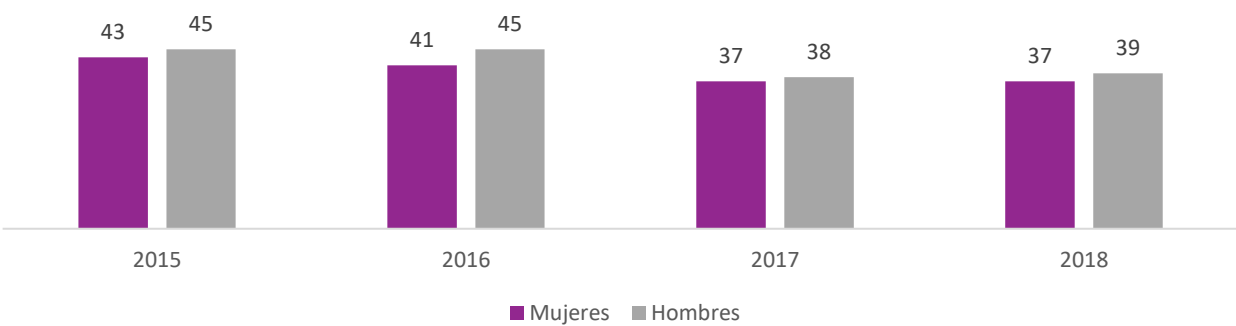
Tabla 9I. Instituciones que no dieron información sobre la edad de las personas de sus OIC

Año	Institución	# de personas del OIC
2015	CFE	1
	CONSAR	1
	SALUD	2
	SENER	2
	SFP	4
2016	CFE	3
	CONSAR	1
	IMSS	1
	SALUD	2
	SENER	2
	SEP	1
	SFP	3
2017	CFE	3
	CONSAR	1
	IMSS	1
	SALUD	2
	SENER	2
	SEP	1
2018	CFE	2
	IMSS	1
	SALUD	2
	SENER	2
	SEP	1

Fuente: CNDH.

Por otro lado, el promedio de edad general antes del Protocolo fue de 44 años (43 en mujeres y 45 en hombres), con un rango de edad de 29 a 65 años. Y después del Protocolo disminuye, el promedio de edad general fue de 43, con un rango de edad de 27 a 45 años. En la siguiente gráfica se desglosa los promedios por año:

Gráfica 132. Promedios de las edades de personas de los OIC por año y sexo



Fuente: CNDH.

Comparando las situaciones del CEPCI y del OIC en 2018, para la primera los hombres se encontraban alrededor de los 49 años, y las mujeres alrededor de los 46 años; mientras que para la segunda los hombres tenían alrededor de 39 y las mujeres de 37, es decir, casi diez años de diferencia. Ahora bien, en la siguiente tabla se ilustran los rangos anuales desagregados por sexo:

Tabla 92. Rangos de edad por año

Año	Rango de edad de las Mujeres	Rango de edad de los Hombres
2015	29-59 años	30-65 años
2016	27-50 años	25-65 años
2017	24-61 años	25-77 años
2018	24-61 años	25-77 años

Fuente: CNDH.

Algo importante a señalar, es que la misma situación para las Personas consejeras y para las personas del CEPCL, se presentan en las del OIC, a saber, los hombres tienen un promedio más alto de edad que las mujeres, y su dispersión abarca mayor rango de edad.

Aunado a lo anterior, en la siguiente tabla se observa que hubo tanto mujeres como hombres en todos los rangos de edad desde el 2017, antes de este año, no había mujeres en los rangos de edad de los extremos (20-25 y 56-63 años), sin embargo, el porcentaje de cada uno varía de forma significativa:

Tabla 93. Porcentaje de personas del OIC por rango de edad y año

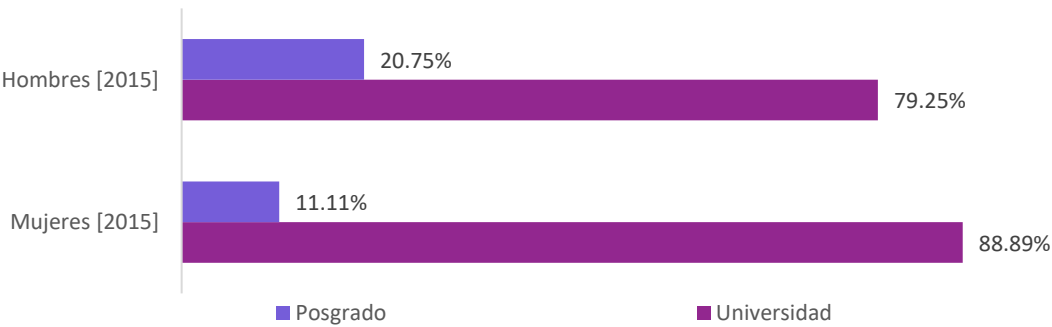
Rangos de edad	2015	2016	2017	2018	Sexo
20-25 años	.	.	2.35%	3.06%	Mujeres
	.	22.35%	20.41%	18.69%	Hombres
26-35 años	28.85%	31.75%	44.71%	43.88%	Mujeres
	18.87%	37.65%	34.69%	31.78%	Hombres
36-45 años	38.46%	41.27%	36.47%	36.73%	Mujeres
	30.19%	21.18%	19.39%	18.69%	Hombres
46-55 años	25%	20.63%	14.12%	12.24%	Mujeres
	26.42%	18.82%	19.39%	20.56%	Hombres
56-65 años	13.21%	.	1.18	2.04%	Mujeres
	.	8.24%	5.10%	9.35%	Hombres
Sin información	52%	6.35%	1.18%	2.04%	Mujeres
	11.32%	10.59%	1.02%	0.93%	Hombres

Fuente: CNDH.

Se puede observar que dentro de los rangos 26-35 y 36-45 años, es donde se acumula mayor porcentaje de mujeres y hombres que son parte del OIC, entre 2015 y 2018. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, hay mayor participación de hombres de todas las edades en los OIC, mientras que la participación de las mujeres está más concentrada entre los 26 y 45 años de edad. Dicha situación pudiese señalar que existe más oportunidades a los hombres de ser parte de un organismo de toma de decisión que a las mujeres.

La segunda característica solicitada a las instituciones sobre las personas de los OIC fue la del **grado académico**, y todas las instituciones ofrecieron dicho dato de todas las personas reportadas. Para antes del Protocolo mayor cantidad de hombres tenía el Posgrado como se observa a continuación:

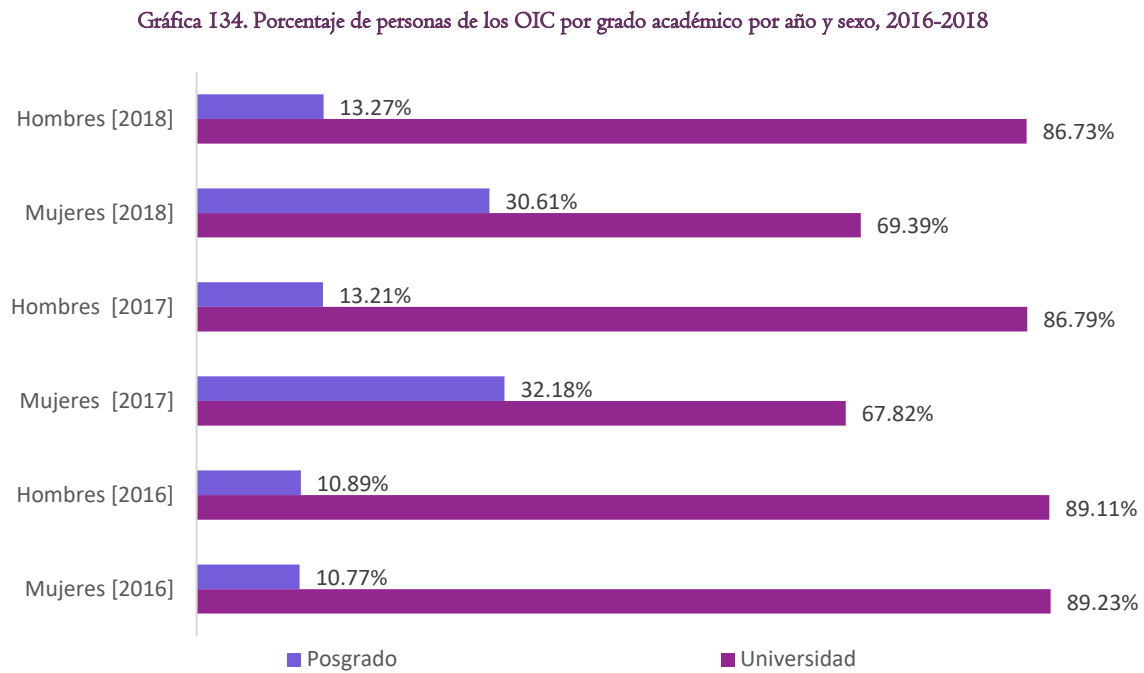
Gráfica I33. Porcentaje de personas de los OIC por grado académico y sexo, 2015



Fuente: CNDH.

Un dato interesante, es que al contrario de las Personas consejeras y las personas del CEPCL, las mujeres y hombres parte del OIC tenían únicamente grado universitario o de posgrado. Asimismo, después de la publicación del Protocolo (2016),

se observa un promedio de 89.23% mujeres y 89.11% de hombres con grado universitario. Por otro lado, se observa que para el 2018, aumenta el porcentaje de mujeres con posgrado, mientras que el de hombres se mantiene, como señala la siguiente gráfica:

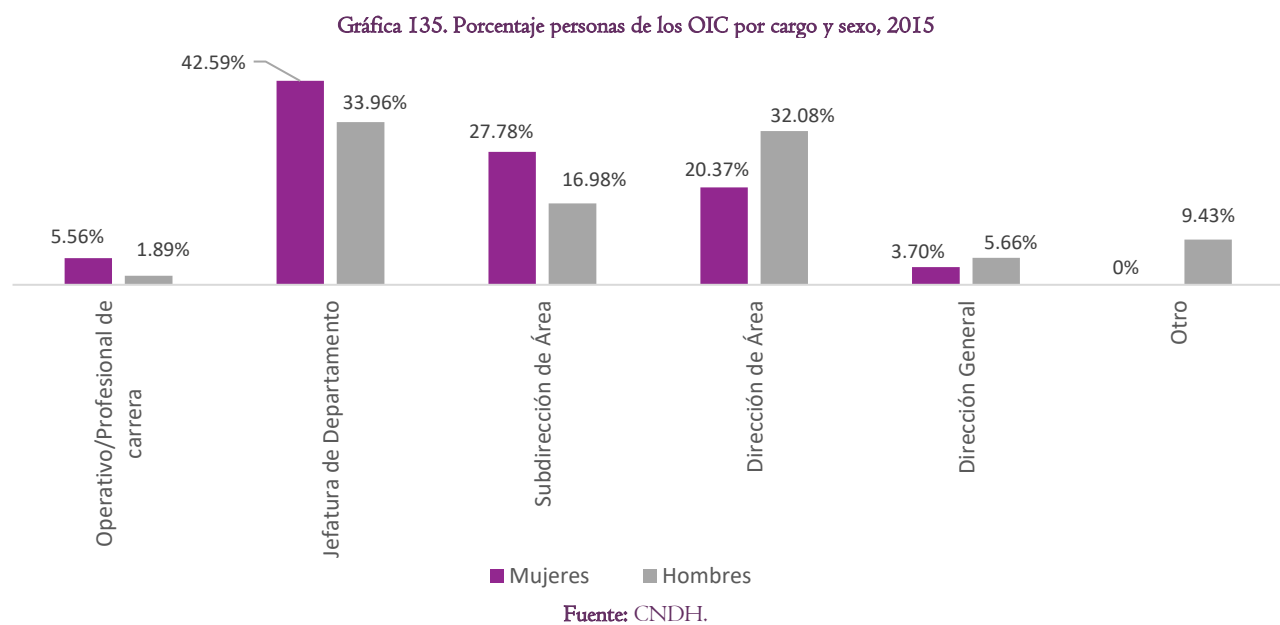


En términos generales se advierte que las partes que atienden la investigación y sanción de los casos de HAS cuentan con grado de licenciatura o posgrado.

La siguiente característica es **el cargo** que ocupan u ocuparon las personas de OIC. Los cargos son operativo o profesional de carrera, jefatura de departamento, subdirección de área, dirección de área, dirección general y otro. Todas las instituciones ofrecieron dicho dato para todas las personas reportadas.

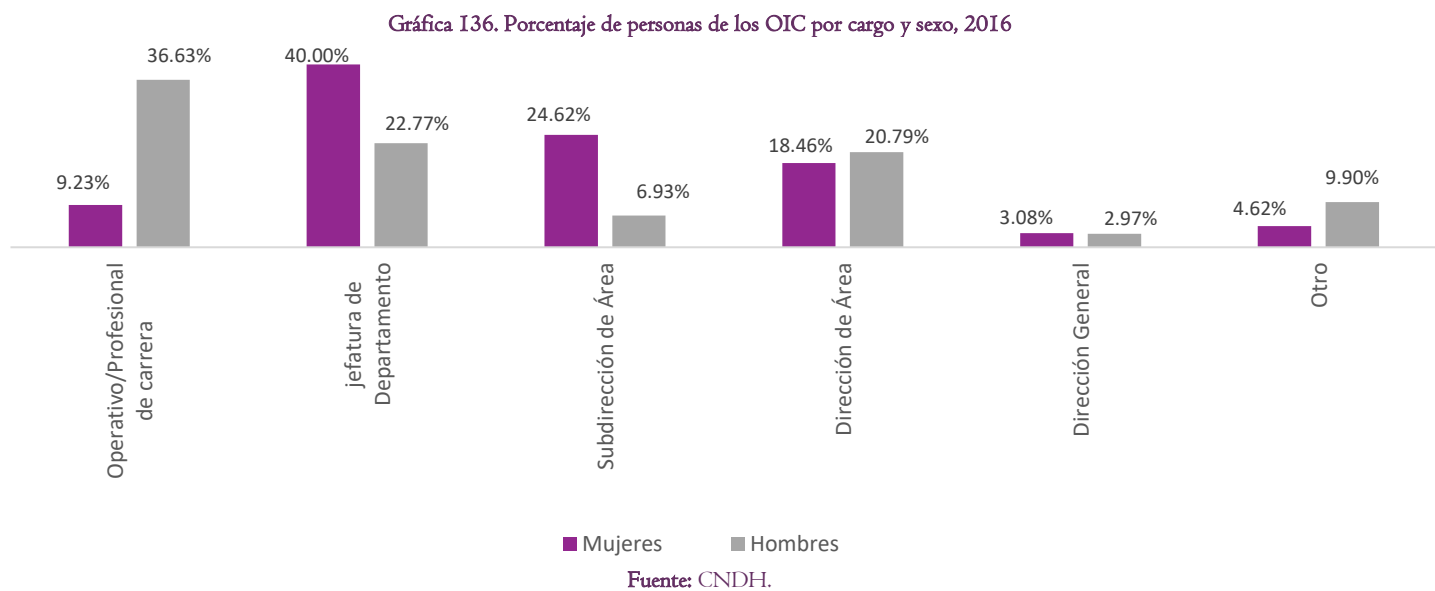
Para antes del Protocolo, se puede observar que casi la mitad del personal de los OIC, responsables del seguimiento de los casos de HAS, estaban conformados por jefas y jefes de departamento, es decir, no existía una participación equilibrada por cargo.

Además, se puede advertir una diferencia entre mujeres y hombres, mientras que el porcentaje de mujeres de cargos bajos y medios es mayor, la de los altos cargos tiene mayor porcentaje de hombres. Así en dirección de área habían 20.37% de mujeres y 32.08% de hombres, como se observa en la siguiente gráfica:



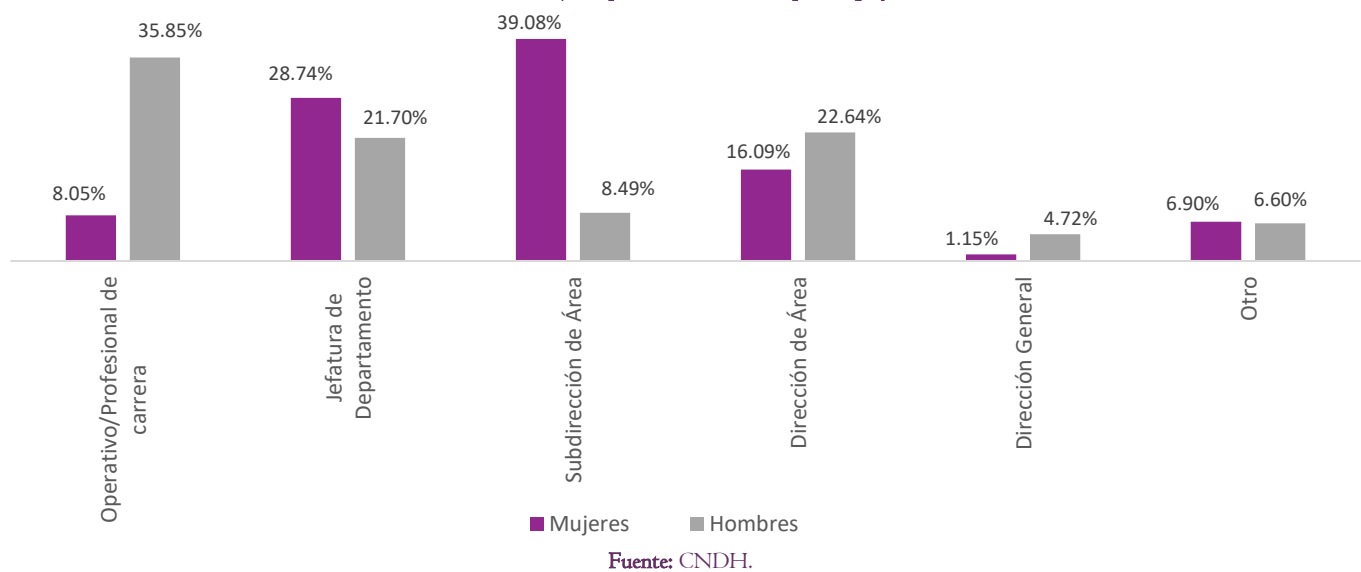
Después de la publicación de Protocolo en 2016, hubo un significativo aumento en la cantidad de personas del OIC: en 2015 eran 52 mujeres y 52 hombres, y en 2016, 65 mujeres y 101 hombres.

En general, en 2016 la tendencia de porcentajes por cargo es más repartida, en comparación con el año anterior. Sin embargo, sigue habiendo una fuerte diferencia entre el porcentaje de mujeres y hombres en los cargos medios y bajos. Aunado a lo anterior, en la siguiente gráfica se puede observar los cargos de las personas de los OIC en 2016:



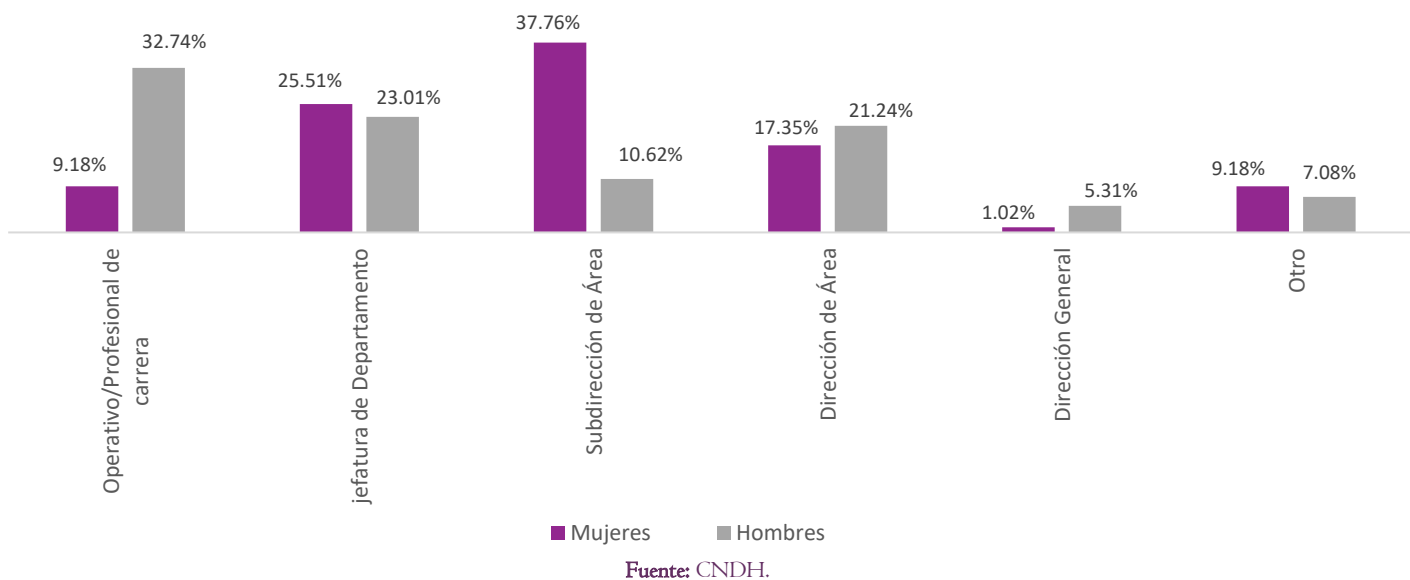
Para el 2017, la situación es distinta en subdirección de área, ya que el porcentaje de mujeres aumentan significativamente al 39.08%, sin embargo, en cargos altos disminuye la participación de las mujeres, así como en jefatura de departamento: 16.09% y 28.74%, respectivamente. En la siguiente gráfica se observa la distribución por cargo y por sexo para 2017:

Gráfica I37. Porcentaje de personas de los OIC por cargo y sexo, 2017



Finalmente, se observa que la tendencia del 2017 en relación con la distribución de mujeres y hombres se mantiene para el 2018. Es decir, no sólo hay mayor participación de hombres, sino también con altos cargos de mando. Lo cual muestra una permanencia de los hombres en cargo de toma de decisión. En la siguiente gráfica se observa la de cargos por sexo en 2018, donde el 37.78% de las mujeres son subdirectoras y un 21.24% de hombres es director de área:

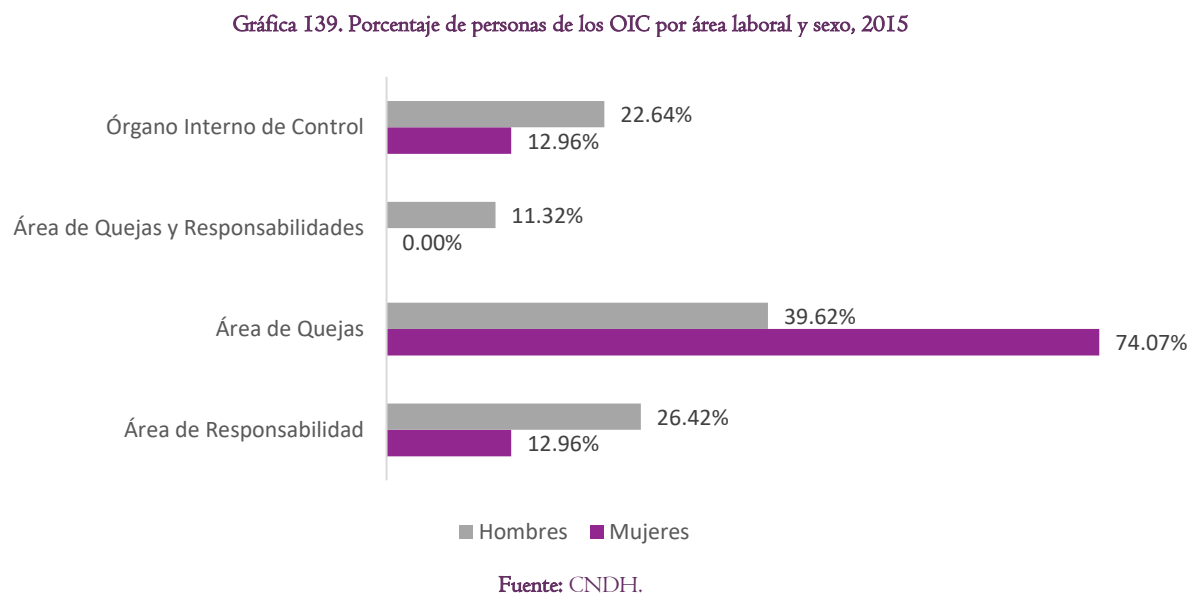
Gráfica I38. Porcentaje de personas de los OIC por cargo y sexo, 2018



La última característica de las personas del OIC solicitada fue el **área en el que laboran**, ya que existen cuatro áreas dentro: área de responsabilidades, de auditoría interna, de auditoría para desarrollo y mejora de la gestión pública y de quejas. No obstante, a través de las respuestas ofrecidas, se observa que solamente las áreas de responsabilidades y quejas son las que participan en la resolución de los casos de HAS.

Aun cuando se solicitó el área en la que laboran las personas del OIC, hubo instituciones que respondieron: Órgano Interno de Control y Área de Quejas y Responsabilidades.

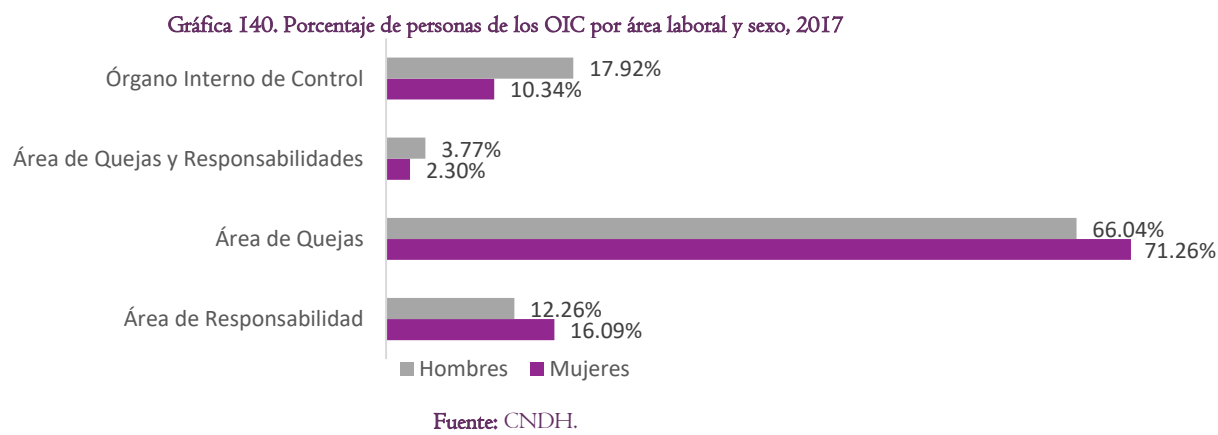
A continuación, se presenta las áreas de labor de las personas encargadas de los casos de HAS antes de la publicación de Protocolo:



Se observa que el área que lleva a cabo las sanciones administrativas (Responsabilidades) tiene mayor porcentaje de hombres: 12.96% de mujeres y 26.42% de hombres. Mientras que el área que recibe las quejas y da inicio a las investigaciones predominan las mujeres.

Para el 2016 se presenta la misma situación, existe predominancia en el área de responsabilidad por hombres (10.77% mujeres y 14.85% hombres); y en el área de quejas por mujeres (72.31% mujeres y 65.36% hombres).

Es hasta el 2017, que ambas áreas del OIC a cargo de los casos de HAS tienen predominio de mujeres, sin embargo, cabe recordar que los altos cargos los siguen teniendo los hombres como se analizó anteriormente. Enseguida la gráfica que rescata dicha situación en 2017:



Y finalmente, para el 2018, se mantiene la tendencia del 2017. A saber, predominan las mujeres en ambas áreas: en responsabilidad (17.35% mujeres y 11.50% hombres) y en quejas (70.41% mujeres y 66.37% hombres).

A través de las características reportadas por las instituciones, se observa que:

Existe una distribución desigual de los cargos entre mujeres y hombres que forman parte del OIC y que se encargan de los casos de HAS, siendo los hombres quienes ocupan los cargos institucionales de más alto rango y de toma de decisión.

Es necesario que el perfil profesional de las personas de los OIC se deba complementar con sensibilización y capacitación en perspectiva de género y derechos humanos.

B. Funciones de los Órgano Interno de Control

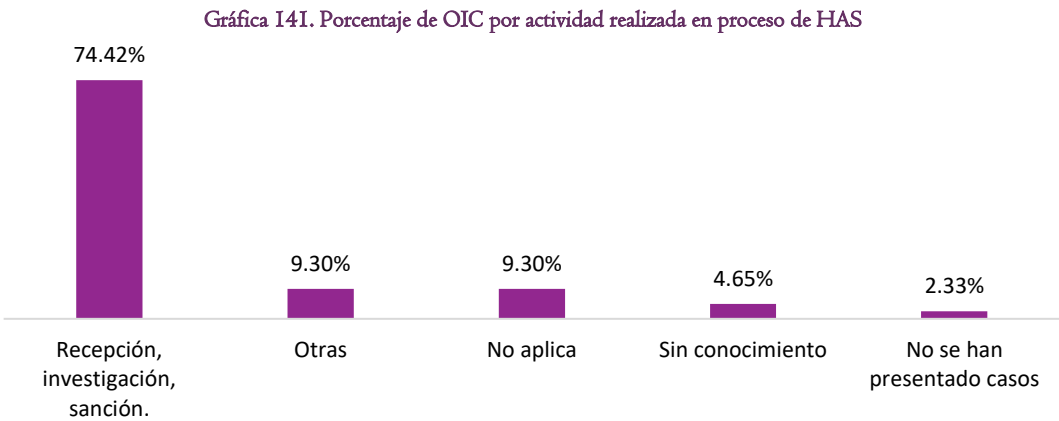
De acuerdo a los numerales 31, 33 y 34 del Capítulo IV, *Investigación y sanción del Hostigamiento sexual y Acoso sexual*, de la Sección Segunda y Tercera, *Investigación ante el Órgano interno de control y Sanciones del Hostigamiento sexual y Acoso sexual* respectivamente del Protocolo:

- 31. Los Órganos internos de control, acordarán **el inicio de la investigación** correspondiente a partir de la vista que realice el Comité.
- 33. Los Órganos internos de control **llevarán a cabo el procedimiento administrativo que corresponda**, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables en torno a la investigación de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
- 34. Los Órganos internos de control fincarán las responsabilidades a que haya lugar e impondrán, en su caso, **las sanciones administrativas respectivas**.

El 74.42% (32 en total) de los OIC respondió que las actividades que lleva a cabo en lo relacionado en el HAS son la recepción de denuncias, la investigación necesaria para acreditar la posible conducta infractora de acuerdo a la vista que realice el CEPCI, y en dado caso, aplicar procedimientos administrativos y emitir el informe de presunta responsabilidad para que el Área de Responsabilidades advierta la sanción correspondiente.

Una actividad que no establece el Protocolo en sí, pero que algunas instituciones llevan a cabo, es el acompañamiento por parte OIC en las sesiones del CEPCI. Así, 25.58% (11 en total) de los OIC participan en coordinación con las otras dos partes que conforman el proceso de atención, a saber, la Persona consejera y el CEPCI. Cabe señalar, que esta acción por parte del OIC les adquiere mayor responsabilidad frente a los casos de HAS, por ello, debe haber un compromiso personal y una sensibilización sobre el tema para que la opinión vertida sea con perspectiva de género y desde un marco de derechos humanos.

En la siguiente gráfica se logra apreciar que el 9.30% (4 en total) de los OIC reportaron participar en el CEPCI, no especificaron sus actividades:

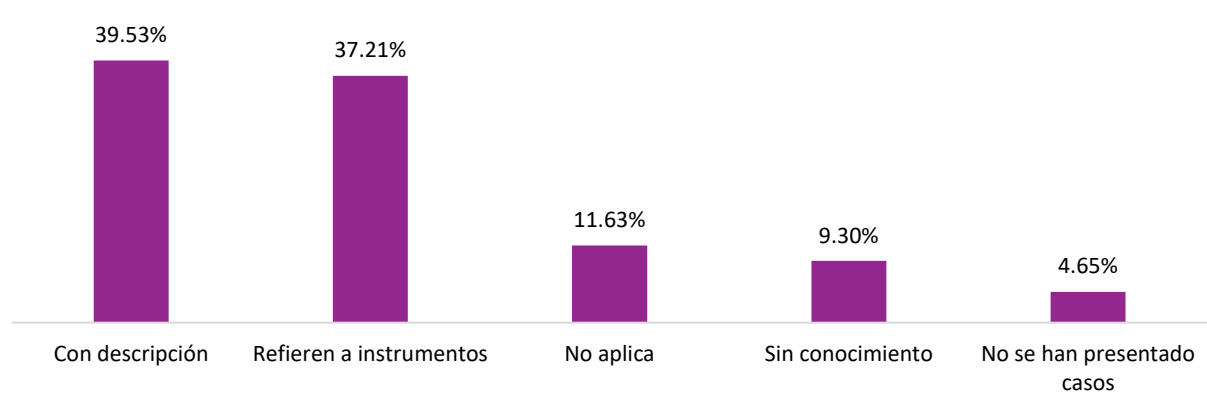


Fuente: CNDH.

El CONEVAL, CONADIS e IMSS respondieron únicamente que su OIC participa como asesor en el CEPCI, ya sea para opinar con respecto a la norma interna o para emisión del pronunciamiento como asesor. Por otro lado, la respuesta de CULTURA reportó que el OIC no tiene alguna actividad relacionada a HAS en su institución.

Por otro lado, se solicitó la descripción del procedimiento desarrollado dentro del Órgano Interno de Control para la investigación de los casos de HAS, sin embargo, sólo el 39.53% (17 en total) ofreció la descripción, mientras que el 37.21% (16) refirió únicamente a los instrumentos normativos que establecen el procedimiento, y, el 4.65% no describió su procedimiento justificando no tener casos: CONACYT y CONAPRED (ver gráfica):

Gráfica 142. Porcentaje de instituciones por procedimiento desarrollado por OIC en la investigación de casos de HAS



Fuente: CNDH.

Las 17 instituciones que describieron el procedimiento desarrollado ante una denuncia de HAS fueron las siguientes:

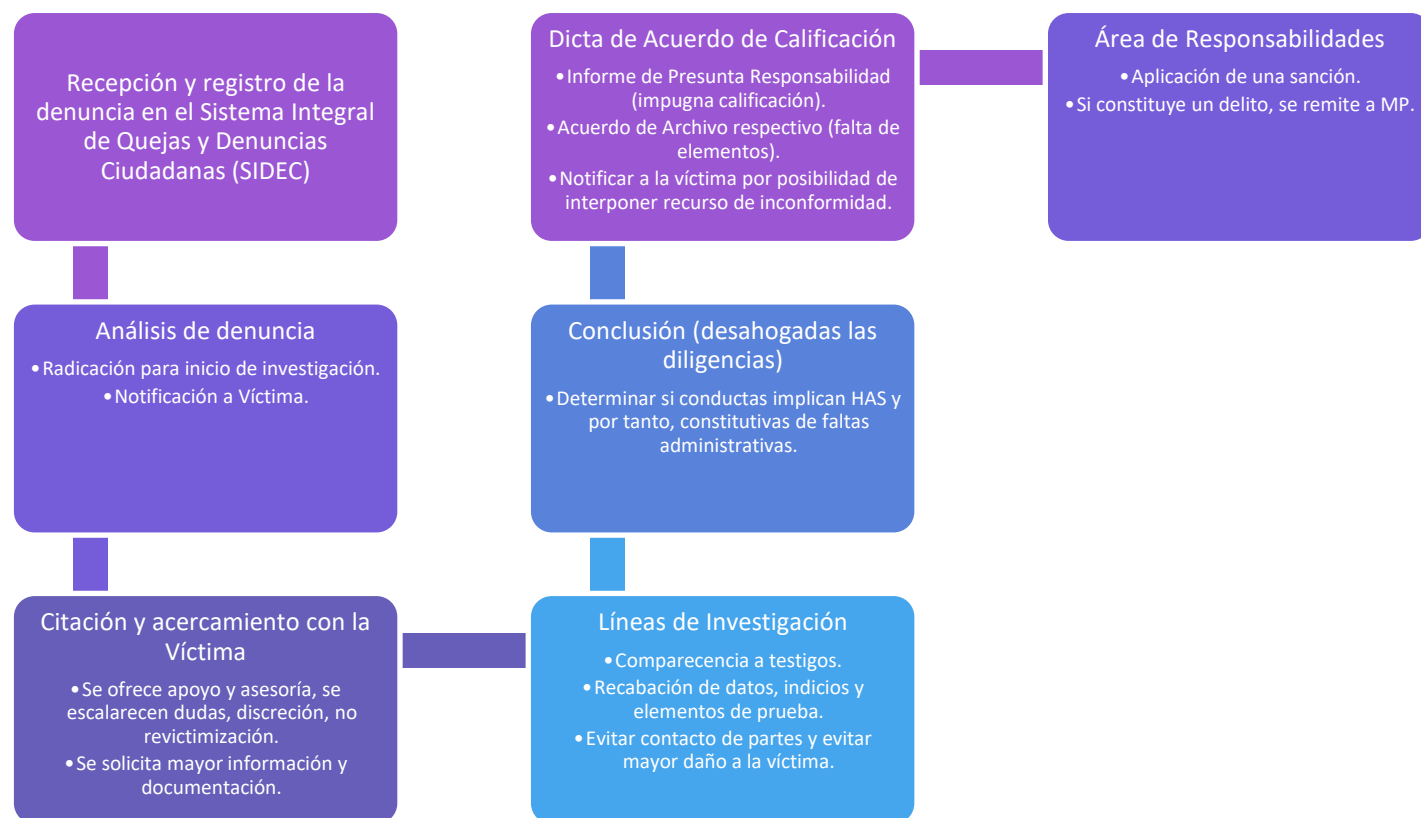
Tabla 94. Instituciones que describieron procedimiento ante casos HAS

Instituciones	
CFE	SHCP
INM	SEDENA
SE	SEMAR
DIF	S.R.E.
INM	SALUD
SEDATU	SECTUR
SE	SEMARNAT
SEP	DIF
SENER	

Fuente: CNDH.

Ahora bien, el procedimiento que se advierte de la respuesta de dichas instituciones se divide en dos fases: 1. Procedimiento por el Área de Quejas (investigación y acuerdo); 2. Procedimiento por el Área de Responsabilidades (sanción), y se ilustra con la siguiente gráfica:

Esquema IO. Procedimiento general del OIC durante una denuncia de HAS



Fuente: CNDH.

Se solicitó la cantidad de casos que hubo en cada etapa del proceso de denuncia que se lleva a cabo en el OIC, desde la expedición del Protocolo en 2016 hasta septiembre del 2018, con la finalidad de determinar la posible existencia de una tendencia en la cantidad de casos, y así, advertir sobre la forma de aplicación del Protocolo.

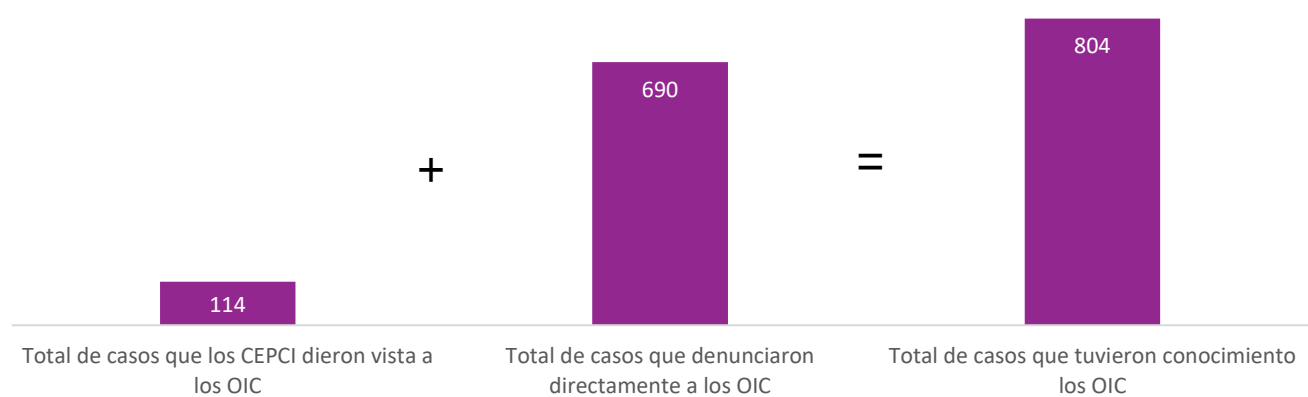
Los datos solicitados, que responden al proceso de denuncia de HAS dentro del OIC fueron:

- Número de casos que dio vista el CEPCI.
- Número de casos que tuvo conocimiento el OIC.
- Número de investigaciones por el OIC.
- Número de casos en los que se determinó no iniciar investigación por el OIC.
- Número de procedimiento administrativos determinados.
- Número de personas con sanciones administrativas.

A saber, el número de casos que dio vista el CEPCI al OIC refiere a todos los casos que acudieron ya sea a través de la Persona consejera o directamente al CEPCI; mientras que el número de casos que tuvo conocimiento el OIC refiere a los casos totales que llegan al OIC, ya sea por el CEPCI o directamente al OIC. En total los OIC tuvieron conocimiento de **804 casos en tres años en todas las instituciones y 114 fueron desde el CEPCI, por lo tanto, 690 personas denunciaron directo con los OIC**; lo cual es una llamada de atención a la forma en que el CEPCI lleva a cabo sus funciones y a la forma de aplicación del Protocolo que supone un proceso que facilite la denuncia.

Lo anterior se puede observar en la siguiente gráfica que refleja la diferencia en la cantidad de casos que llega a los OIC por parte de los CEPCI y aquella que llegan directamente a los OIC:

Gráfica I43. Número de casos que tuvieron conocimiento los OIC y que dieron vista los CEPCI



Fuente: CNDH.

Las instituciones que no contestaron en todos los pasos del proceso de denuncia dentro el OIC, porque no tenían casos, constituyen el 11.63% (5 en total), porque no tenían la información, por el 18.60% (8), y 4.65% (2) aquellas que pusieron ambas situaciones. Éstas fueron las siguientes:

Tabla 95. Instituciones sin casos, sin información o ambas en el OIC

Sin casos	Sin información	Ambas
CONADE	CONACYT	CONAVIM
CONAVI	CONANP	INAFED
CONSAR	CONAPO	
CDI	CONADIS	
CONEVAL	CONAPRED	
	INFONAVIT	
	IMJUVE	
	IMUJERES	

Fuente: CNDH.

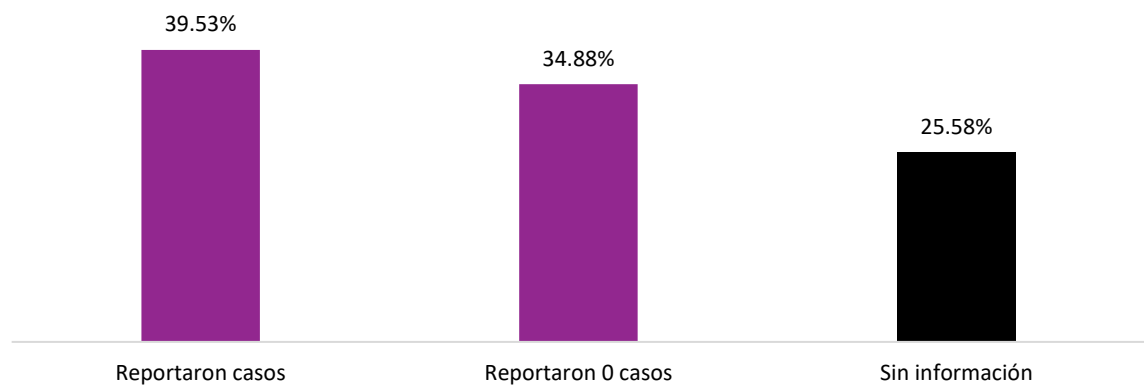
En consiguiente, se desglosarán los datos de cada etapa que sucumbe una denuncia dentro de los OIC de la APF buscando observar el número de instituciones que reportan casos, número de casos desagregado por sexo y por violencia vivida: hostigamiento sexual o acoso sexual, en los casos que se solicitó. Asimismo, se mostrará el número de denuncias específicamente de mujeres por cada institución, puesto que dichas violencias son ejercidas con mayor frecuencia a mujeres por estar en situaciones de vulnerabilidad dentro del ámbito de trabajo.

C. Inicio de la investigación en casos de HAS

Número de casos que dieron vista los CEPCI a los OIC

Aquellos casos donde el CEPCI concluyó que debían proceder al área de quejas del OIC, es decir, que a criterio del CEPCI son casos que conforman conductas de HAS fueron 114: 105 denuncias de mujeres y 9 de hombres. Asimismo, sólo el 39.53% de los OIC reportaron casos en esta etapa, mientras que el 34.88% reportó tener cero casos de HAS en tres años, como se observa en la siguiente gráfica:

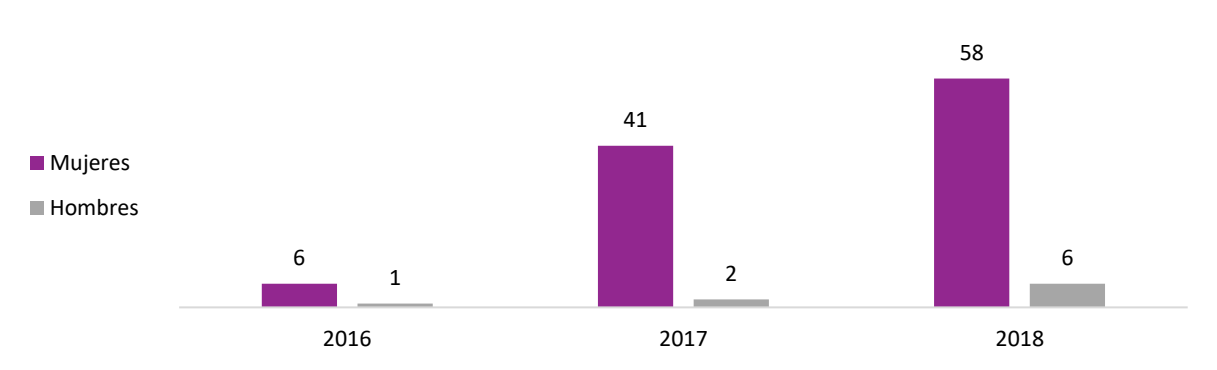
Gráfica I44. Porcentaje de instituciones donde el CEPCI dio vista al OIC de casos (2016-2018)



Fuente: CNDH.

Ahora bien, en la siguiente gráfica se puede apreciar un aumento de casi el 10 veces de los casos de mujeres: con 6 en 2016 y un 58 en 2018:

Gráfica I45. Número de denuncias donde el CEPCI dio vista al OIC de casos



Fuente: CNDH.

De los 114 casos que dieron vista los CEPCI, sólo el IMSS (1 en 2016, 2 en 2017 y 4 en 2018) y el ISSSTE (2 en 2018) tuvieron casos con presuntas víctimas hombres, cabe recordar la magnitud del personal que existe en dichas instituciones. Por otro lado, las instituciones con mayor cantidad de casos de víctimas mujeres fueron el IMSS y la SRE con 53 y 13, respectivamente. Por la información reportada, se puede deducir que la SHCP y el DIF comenzaron a registrar los casos hasta el 2018:

Tabla 96. Número de denuncias con víctima mujer de HAS que dio vista el CEPCI

Instituciones	2016	2017	2018	Total
CONAGUA	S/D	1	1	2
ISSSTE	S/D	S/D	5	5
IMSS	1	20	32	53
INAPAM	0	1	0	1
INEA	0	0	3	3
SAGARPA	1	1	S/D	2
SCT	0	0	1	1
SEDESOL	S/D	3	2	5
SEP	0	1	2	3
SENER	0	1	0	1
SEGOB	0	1	0	1
SHCP	S/D	S/D	1	1
S.R.E.	3	4	6	13

Instituciones	2016	2017	2018	Total
SALUD	1	7	1	9
SECTUR	0	1	1	2
SEMARNAT	0	0	1	1
DIF	S/D	S/D	1	1
Total	6	41	58	

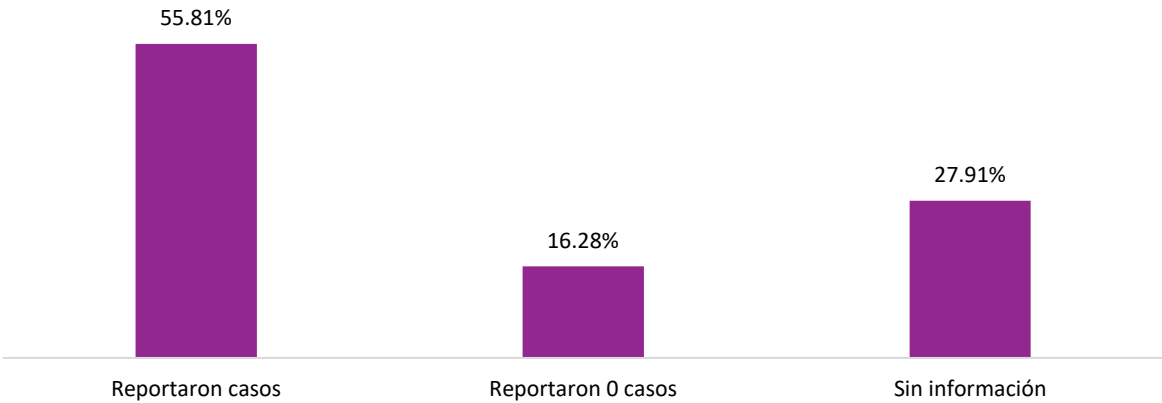
Fuente: CNDH.

Asimismo, se puede observar que el IMSS y la S.R.E fueron las instituciones con mayor número de denuncias (53 y 13, respectivamente).

Número de casos que tuvieron conocimiento los OIC

Este segundo momento constituye la cantidad de casos que han sido canalizado al OIC, ya sea por las Persona consejeras, el CEPCI o presuntas víctimas que llegaron de forma directa al OIC. Poco más del 50% de los OIC reportaron casos entre 2016 y 2018, mientras que el 16.28% reportó cero casos, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

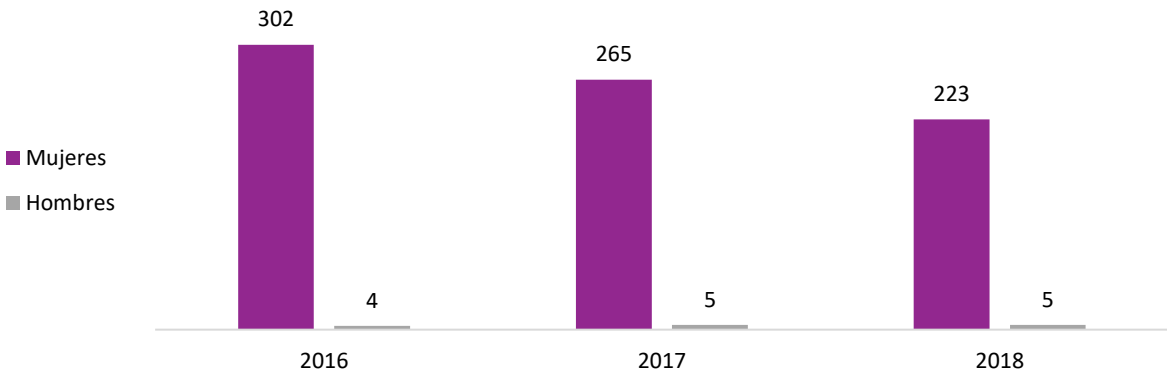
Gráfica I46. Porcentaje de instituciones donde el OIC tuvo conocimiento de casos (2016-2018)



Fuente: CNDH.

Es importante resaltar el panorama de las fuentes de los casos que llegan al OIC. Entre 2016 y 2018, la cantidad de casos que dieron vista los CEPCI fueron en aumento, siendo un total de 114. Sin embargo, el total de casos que tuvo conocimiento el OIC en los mismos años fue disminuyendo como se observa en la siguiente gráfica, lo cual señala aun si los casos aumentan a nivel micro en las fuentes primarias como son las Personas consejeras, al CEPCI o al OIC, al momento de hacer el total se observa una disminución en el tiempo de aproximadamente del 1.1%:

Gráfica I47. Número de casos donde el OIC tuvo conocimiento de casos



Fuente: CNDH.

Ahora bien, del total de denuncias que tuvo conocimiento el OIC, el 98.25% (790) son de mujeres y el 1.74% (14) son de hombres. De estas últimas, las instituciones que las reportaron fueron: IMSS (1 en 2017, 2 en 2018); PGR (1 en 2016, 2 en 2017); SCT (1 en 2018); SEP (2 en 2016); SEDENA (1 en 2016 y 1 2017); SRE (1 en 2018); STPS (1 en 2018) y SEMARNAT (1 en 2017). Las instituciones con mayor cantidad de denuncias de mujeres víctimas fueron efectuadas en la SEP con 393 y en SEDENA con 150, como se observa a continuación:

Tabla 97. Número de casos con víctima mujer de HAS que tuvo conocimiento el OIC

Instituciones	2016	2017	2018	Total
CFE	10	9	10	29
CONAGUA	3	1	1	5
CONAFOR	0	2	1	3
IMSS	18	17	26	61
INM	S/D	2	4	6
INEA	0	0	3	3
PGR	11	11	9	31
SCT	4	2	1	7
SEDATU	0	2	0	2
SEDESOL	S/D	3	2	5
SE	0	0	1	1
SEP	193	138	62	393
SENER	3	2	0	5
SEGOB	1	1	2	4
SHCP	3	1	1	5
SEDENA	28	46	76	150
SFP	16	8	7	31
SEMAR	0	1	1	2
S.R.E.	5	6	5	16
SALUD	1	7	1	9
STPS	1	2	3	6
SECTUR	0	1	1	2
SEMARNAT	5	2	5	12
DIF	S/D	1	1	2
Total	302	265	223	790

Fuente: CNDH.

Criterios del OIC para determinar si inicia o no una investigación

De acuerdo a los numerales 28, 31 y 32 Secciones Primera, *Sustanciación ante el Comité*, y Segunda, *Investigación ante el Órgano interno de control*, del Capítulo IV, *Investigación y sanción del Hostigamiento sexual y Acoso sexual*, se establece que:

28. Los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual que conozca el Comité, se desahogarán conforme a lo dispuesto en los Lineamientos, con excepción de la conciliación entre las partes y se resolverán en el menor tiempo posible.

31. Los Órganos internos de control, acordarán el inicio de la investigación correspondiente a partir de la vista que realice el Comité.

32. Acorde con los principios de legalidad, respeto, protección y garantía de la dignidad e integridad personal, las investigaciones relacionadas con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual serán conducidas por las autoridades que corresponda de manera que la Presunta víctima no sufra un mayor agravio.

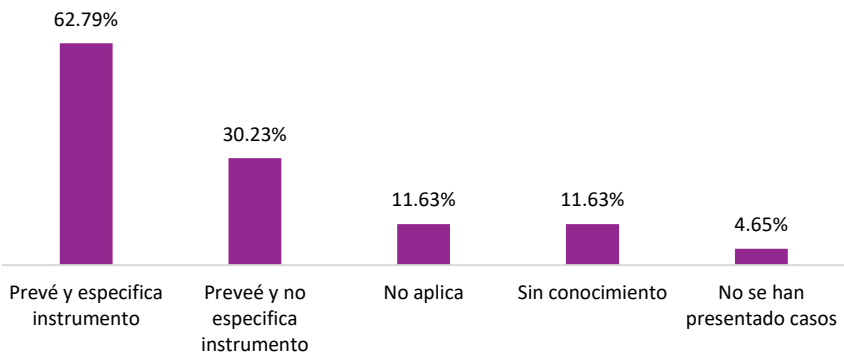
En caso de que de la vista que el Comité haga al área de quejas del Órgano interno de control, no se cuente con elementos suficientes para advertir circunstancias de tiempo, modo y lugar, la persona titular de dicha área podrá

solicitar la presentación de la Presunta víctima para esos efectos, en relación con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables.

En virtud de lo anterior, las investigaciones se desahogarán según los LINEAMIENTOS para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias. Sin embargo, estos documentos no se trabajaron en un marco de derechos humanos y bajo perspectiva de género.

Los datos brindados por las instituciones, muestran que algunas instituciones prevén un instrumento que establece criterios para iniciar una investigación por HAS. El 62.79% (27 en total) de las instituciones especificó algún instrumento legal, en el cual se basaban los criterios de investigación. Otro 30.23% (13 en total) sí prevé criterios, pero no especifico el instrumento. Mientras que el 4.65% no señaló sus criterios de inicio de investigación justificando no tener casos (ver gráfica siguiente):

Gráfica I48. Porcentaje de instituciones por previsión de instrumentos que den criterios para iniciar una investigación por HAS



Fuente: CNDH.

Cabe mencionar que de las instituciones que no han aplicado sanciones administrativas sólo la CONAVI y la CONAPRED no prevén sus criterios. Del total de instituciones, únicamente el 18.60% (8) respondieron que la totalidad de las denuncias eran investigadas sin excepción, lo cual es un área a recuperar en cuenta a los criterios de investigación, en la siguiente tabla se desglosa lo señalado:

Tabla 98. Instituciones que investigan todas las denuncias sin excepción

Instituciones	Respuestas
CONAGUA	De todos los asuntos en materia de hostigamiento sexual o acoso sexual, invariablemente se ordena el inicio de las investigaciones correspondientes, con el propósito de allegarse de mayores elementos para el esclarecimiento de los hechos.
CONAFOR	Toda denuncia por Hostigamiento o Acoso Sexual recibida en el Órgano Interno de Control da lugar al inicio de una investigación. sin embargo, cuando la denuncia no contiene datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa (como son las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las conductas denunciadas), la primera línea de investigación que se establece es solicitar dicha información a la persona denunciante y derivado del resultado obtenido se determinan nuevas líneas de investigación o se archiva el asunto por falta de elementos, acorde con lo que establecía el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y establece ahora el artículo 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como el numeral décimo, último párrafo de los Lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias.
IMUJERES	De acuerdo a la respuesta de INMUJERES, de la simple denuncia se inicia investigación.
PGR	Respecto de la atención de asuntos relacionados con hostigamiento sexual y acoso sexual y en cumplimiento a los principios rectores del servicio público, así como al bien jurídico tutelado por la normatividad aplicable, este Órgano Interno de Control considerando la trascendencia del tema en cuestión, el criterio que ha implementado es que TODAS las denuncias sobre el particular son investigadas sin excepción.
SE	Se considera la naturaleza de los hechos que se denuncian y que los mismos básicamente son de realización comúnmente oculta, por lo que se otorga credibilidad a lo manifestado por el denunciante, iniciando las investigaciones correspondientes.
SEP	— Atender de forma inmediata la denuncia o denuncias; — Priorizar la atención de las denuncias, que involucren niñas, niños o adolescentes o mujeres; — Canalizar al área respectiva, para la debida atención de la probable víctima,

Instituciones	Respuestas
	— Integrar y analizar los elementos de investigación proporcionados por el denunciante o víctima de los hechos. — Establecer el primer contacto telefónico con el denunciante o la víctima a través del personal especializado, con el fin de otorgar la orientación pertinente; — Construir las líneas de investigación correspondientes, con el objetivo de identificar las irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos; — Generar los elementos de investigación necesarios para la sustanciación de la probable responsabilidad administrativa; — Dar seguimiento a las denuncias de hostigamiento sexual, acoso sexual o cualquier tipo de violencia sexual;
SENER	En principio todos los asuntos que se reciben relativos a este tema se tienen que iniciar.
STPS	En todos los casos sin excepción se inicia la investigación.

Fuente: CNDH.

Todas las instituciones que especifican instrumento de aplicación agregan que se debe cumplir con el procedimiento del Protocolo para poder llevar a cabo una investigación y sanción específica.

Ahora bien, los instrumentos nombrados para ser los criterios de investigación fueron tres:

- Numeral Décimo Noveno de los LINEAMIENTOS para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias,
- Art. 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,
- Art. 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con respecto a las dos Leyes de responsabilidad administrativa, éstas señalan que la denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas. Mientras que el artículo Décimo noveno del Capítulo I, *Inicio de la Investigación*, del Título Segundo, *Trámite de Atención de Quejas y Denuncias*, de los LINEAMIENTOS para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias, establece criterios más específicos:

Radicada la queja o denuncia por la Dirección General, los OIC y las Unidades de Responsabilidades, dentro del día hábil siguiente al que fue recibido el turno en el SIDEDEC, se le asignará el número de expediente, ordenándose en el mismo acto realizar las acciones necesarias, con el objeto de allegarse de elementos necesarios y determinar la posible existencia o no de irregularidades administrativas.

El Acuerdo de radicación deberá elaborarse dentro de los 3 días hábiles siguientes a la emisión del folio de registro de la queja o denuncia en el SIDEDEC, y deberá constar por escrito y contener como mínimo lo siguiente:

1. Lugar y fecha de elaboración;
2. Nombre del quejoso o denunciante;
3. Nombre y cargo del servidor público involucrado;
4. Orden de registro del mismo en el SIDEDEC;
5. Determinación del inicio de la investigación de la queja o denuncia;
6. Descripción de las acciones y líneas de investigación que se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos;
7. Determinación del marco jurídico de aplicación, tratándose de investigación de hechos en términos de la LFRASP y/o LFACP;
8. Orden para comunicar al quejoso o denunciante el inicio de la investigación correspondiente, y
9. Nombre, cargo de la autoridad facultada para llevar a cabo la investigación y del personal que auxiliará en la misma.

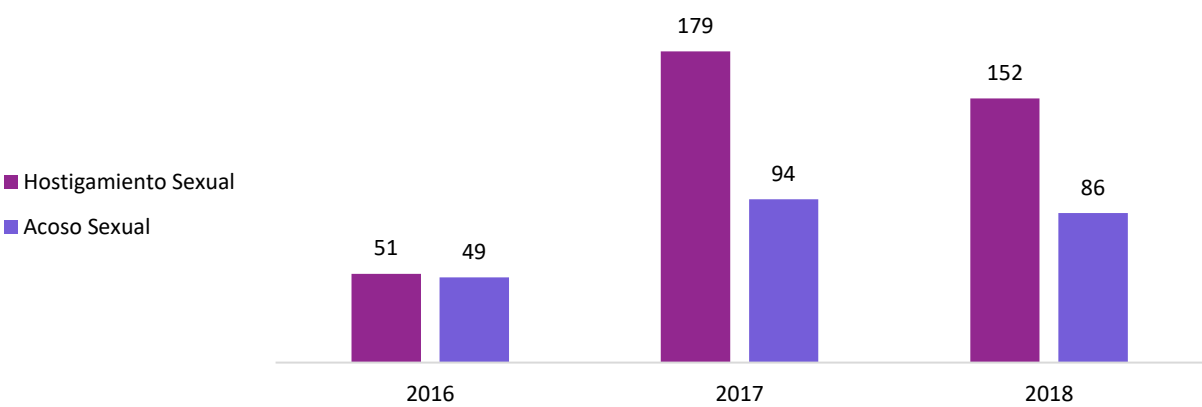
Con todo lo anterior, se advierte que la investigación de casos de HAS en la APF sólo está en algunas instituciones encuadrada en un marco normativo y bajo lineamiento específicos que resguarden la integridad de las víctimas.

Número de investigaciones iniciadas por los OIC

Como se advirtió en la sección anterior, no todas las instituciones empiezan una investigación por oficio. Para lograr comparar la cantidad de casos, se solicitó el número de investigaciones iniciadas por el OIC.

Se desagregan el número de denuncias donde el CEPCI dio vista al OIC por año, y se aprecia un aumento del 2016 al 2017 de casi el triple y una disminución en 2018 en hostigamiento sexual. Lo mismo ocurre con las investigaciones iniciadas en acoso sexual, aunque estas siguen siendo en menor cantidad que para hostigamiento sexual:

Gráfica I49. Número casos donde el OIC inicio a investigación por violencia



Fuente: CNDH.

Las instituciones con mayor número de investigaciones iniciadas en los tres años fueron la SEP con 200 y SEDENA con 152, mientras que las que tuvieron un menor número fueron la SECTUR y el DIF con dos respectivamente:

Tabla 99. Número casos donde el OIC inicio a investigación por violencia e institución

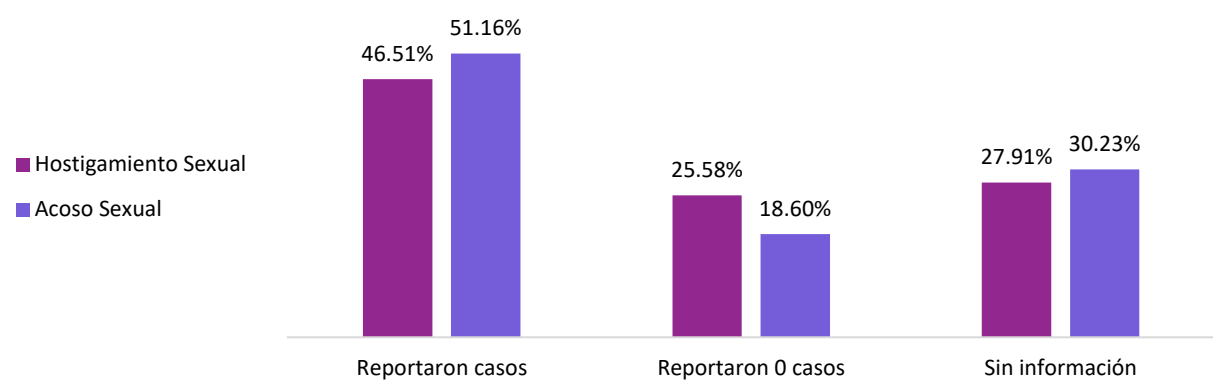
Instituciones	# casos por Hostigamientos Sexual	# casos por Acoso Sexual	Total
CFE	12	17	29
CONAGUA	1	6	7
CONAFOR	3	0	3
IMSS	17	47	64
INM	6	6	12
INEA	0	3	3
PGR	22	12	34
SCT	6	2	8
CULTURA	0	6	6
SEDESOL	5	0	5
SE	0	1	1
SEP	137	63	200
SENER	2	1	3
SEGOB	3	1	4
SHCP	3	2	5
SEDENA	127	25	152
SFP	18	3	21
SEMAR	2	2	4
S.R.E.	11	6	17
SALUD	1	8	9
STPS	2	5	7
SECTUR	0	2	2
SEMARNAT	3	10	13
DIF	1	1	2
Total	382	229	611

Fuente: CNDH.

El 55.81% (24 en total) de los OIC iniciaron investigaciones, desde el 2016 hasta el 2018, por denuncias de HAS. Aquellas que iniciaron investigaciones por HS constituyen un 46.51%, mientras que por AS aumenta a 51.16%. Por otro lado, alrededor del 20% de las instituciones **reportan cero investigaciones iniciadas**, esto debe ser atendido con precaución y evaluar la cultura de prevención, el proceso de atención que lleva una víctima para denunciar, así como los criterios para decidir que dicho comportamiento implica HAS para iniciar o no investigación.

La situación de las instituciones que no tienen información sobre la cantidad de casos que dieron inicio a una investigación señala una deficiencia en el registro de casos y en la coordinación con el OIC. En la siguiente gráfica se observa lo anterior:

Gráfica 150. Porcentaje de instituciones donde el OIC inicio investigación por violencia (2016-2018)



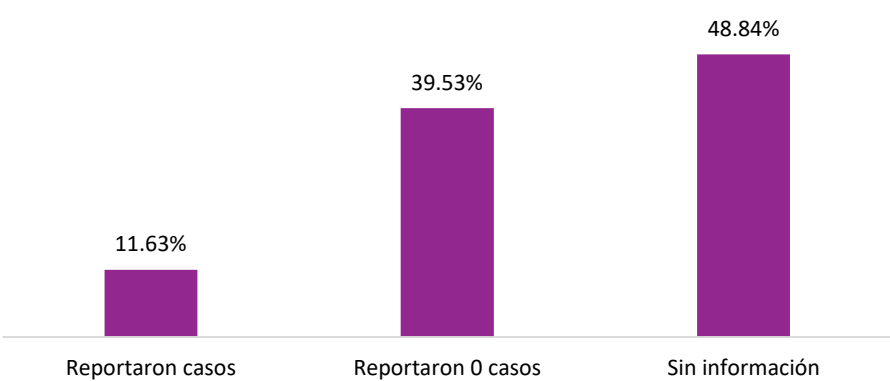
Fuente: CNDH.

Número de casos en los que se determinó no iniciar investigación por los OIC

Dado que existían casos en los cuales el OIC decidió no iniciar investigación, se solicitó el número de casos donde aplicaba dicha situación. A continuación, se distingue una acentuada diferencia entre la cantidad de instituciones que no dieron información y sobre los casos donde se iniciaron investigaciones: 30.14% y 48.84% respectivamente. Para un proceso transparente y que garantice el respeto a los derechos de las víctimas, es necesario un entendimiento del contexto que implica las conductas de HAS, así como un registro de las características de los casos y del procedimiento efectuado.

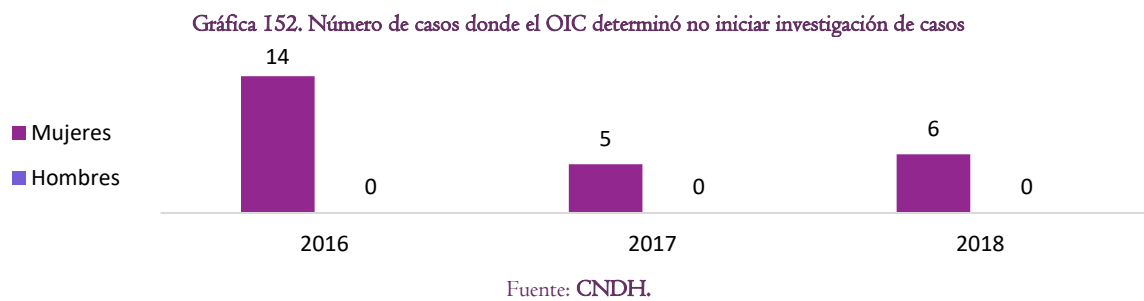
En la siguiente gráfica, se puede observar que el 11.63% de las instituciones no iniciaron investigaciones en casos de HAS:

Gráfica 151. Porcentaje de instituciones donde el OIC determinó no iniciar investigación de casos (2016-2018)



Fuente: CNDH.

En la gráfica siguiente se puede observar que a pesar que el número de casos donde el OIC determinó no iniciar investigación de casos fue disminuyendo a través de los años, el número de casos donde se determina no iniciar y la víctima es mujer es alto, aún si se debe efectuar de oficio, en contraste con el porcentaje de casos de presuntas víctimas hombres:



De los 25 casos donde el OIC no dio inicio a investigación, del 2016 a septiembre del 2018, la institución con mayor número de casos fue SEDENA con 11, seguida de la SFP con 10, como se observa a continuación:

Tabla 100. Número de casos con víctima mujer donde el OIC determinó no iniciar investigación de casos

Instituciones	2016	2017	2018	Total
CFE	1	0	0	1
PGR	S/D	S/D	1	1
SEDATU	0	2	0	2
SEDENA	5	2	4	11
SFP	8	1	1	10
Total	14	5	6	25

Fuente: CNDH.

D. Procedimientos administrativos en casos de HAS

El procedimiento administrativo, eje fundamental del Derecho Administrativo, consiste en una serie de pasos que ofrecen validez y rigurosidad para que las personas se desempeñen al amparo de la ley y ante cualquier reclamo a cualquier organismo del Estado. En otras palabras: *“la finalidad del procedimiento administrativo consiste en el dictado de un acto administrativo y para llevar a cabo dicha finalidad, se deben respetar ciertos principios que tienen por objetivo que, dentro del menor tiempo posible y reuniendo la mayor cantidad de información, se pueda declarar la voluntad de la administración pública”*¹¹⁴.

De las 20 instituciones que iniciaron investigaciones, sólo las ocho siguientes hicieron procedimientos administrativos, siendo SEDENA aquella con un mayor número (84):

Tabla 101. Número de casos donde el OIC efectuó procedimientos administrativos de casos

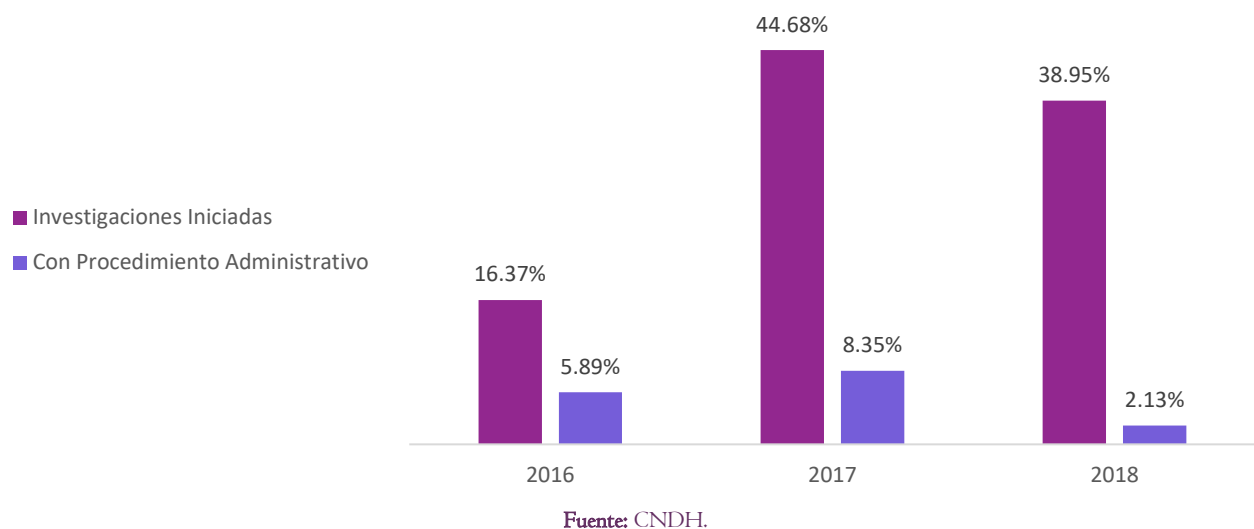
Instituciones	2016	2017	2018	Total
CFE	1	0	0	1
SE	0	0	1	1
SEP	2	3	2	7
SENER	1	1	0	2
SHCP	1	S/D	S/D	1
SEDENA	29	47	8	84
S.R.E.	1	0	0	1
SEMARNAT	1	0	2	3
Total	36	51	13	100

Fuente: CNDH.

Al comparar la cantidad de casos donde se decidió iniciar investigación, frente a la cantidad de casos que tuvieron un procedimiento administrativo es sumamente diferente. De esta forma, de 2016 a 2018, mientras aumentó el número de casos investigados, disminuyó el número de casos con procedimiento administrativo. Por ejemplo, en 2017, de 44.68% casos investigados sólo un 8.35% tuvo procedimiento administrativo, como se observa a continuación:

¹¹⁴ LÓPEZ, Miguel. Los principios del procedimiento administrativo. 2005. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM.

Gráfica I53. Porcentaje de casos donde el OIC efectuó procedimientos administrativos de casos



E. Sanciones administrativas en casos de HAS

Es necesario contar con un instrumento específico para las sanciones administrativas que brinde transparencia y una cultura contra la impunidad institucional. Antes de la publicación del Protocolo, sólo trece instituciones reportaron tener un protocolo para sancionar el HAS, los cuales se desglosan a continuación:

Tabla I02. Mecanismo o protocolos para sancionar, 2015

Instituciones	¿Existe un protocolo para sancionar estas conductas?
CDI	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
SEDATU	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
SFP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
SEDESOL	Protocolo de Actuación para el Mecanismo de Prevención, Atención y Seguimiento a Casos de Discriminación y Violencia Laboral.
SEMARNAT	Protocolo de intervención para Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual del Sector Ambiental.
INMUJERES	Guía Administrativa de Prevención y Atención a Quejas por Acoso Laboral, Acoso y Hostigamiento Sexual.
PGR	Modelo de Intervención para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual.
SAGARPA	Mecanismo de Actuación para Prevenir y Atender Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual.
SEMAR	Manual de "Hostigamiento y Acoso Sexual"
SENER	Lineamientos internos para la Organización y Funcionamiento del Grupo de Intervención y Acompañamiento de Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual.
SALUD	Acuerdo por el que se crea el Comité de Hostigamiento y Acoso Sexual
SHCP	Acta por pérdida de la confianza en el caso de hostigamiento sexual, acoso sexual y/o discriminación; Acta administrativa para la demanda de cese en el caso de hostigamiento sexual, acoso sexual y/o discriminación.
SECTOR	Ruta crítica de atención y de sanción, así como las reglas de organización del Comité

Fuente: CNDH.

Los criterios que utiliza el OIC para determinar la sanción administrativa en cada caso investigado por HAS deben establecerse previamente a la ocurrencia de denuncias. Las instituciones que no han aplicado sanciones administrativas fueron las siguientes con sus respectivas justificaciones:

- No se han sustanciados expedientes de responsabilidades administrativas: SEGOB, CONAGUA, CONSAR, CONEVAL, INM, SE, SECTOR Y DIF.
- No se han presentado casos en la institución: CONAVI, CONAPRED, IMJUVE e INMUJERES.
- No se han presentado casos en el OIC: CONADIS, IMSS y SCT.

— No aplica por la naturaleza jurídica de su institución: INFONAVIT.

De estas, solamente la SEGOB e INMUJERES prevén criterios para determinar las sanciones administrativas.

Las instituciones que respondieron no tener conocimiento sobre las sanciones impuestas con mayor frecuencia ni de los criterios fueron el INEA, SAGARPA y SEDESOL. El ISSSTE e INAPAM respondieron que no aplicaba en su institución.

Mientras que antes de la publicación del Protocolo, existía una variedad diversa de documentos internos donde se especificaban los criterios para determinar la sanción administrativa, para el 2018, se reportó que los criterios se establecieron en dos leyes específicas:

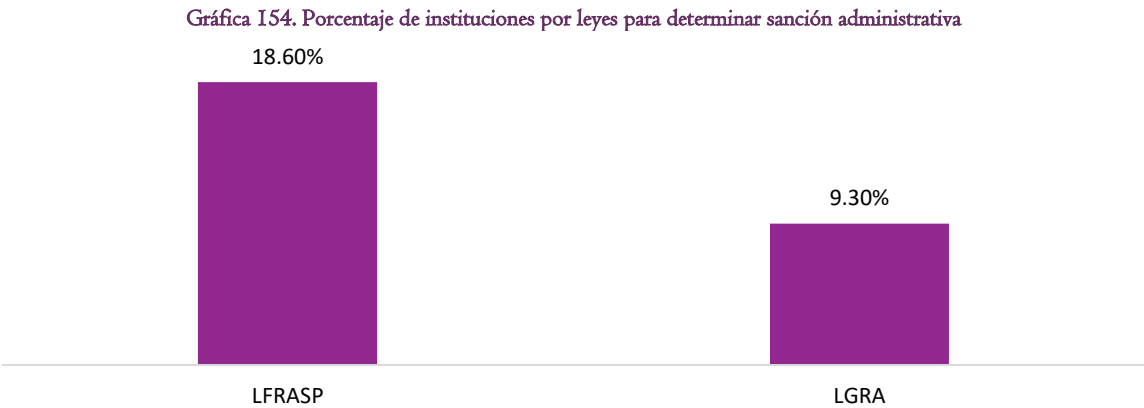
La primera fue en el art. 14 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, la cual establece:

- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:
- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
 - II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
 - III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
 - IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
 - V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
 - VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

La segunda fue el art. 76 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, la cual establece:

- Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:
- I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;
 - II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y
 - III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.
- Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo.

Con lo anterior, en la siguiente gráfica se aprecia el porcentaje de instituciones que siguen cada Ley como criterio, un 18.60% de las instituciones se guían de la LFRASP, mientras que un 9.30% por la LGRA:

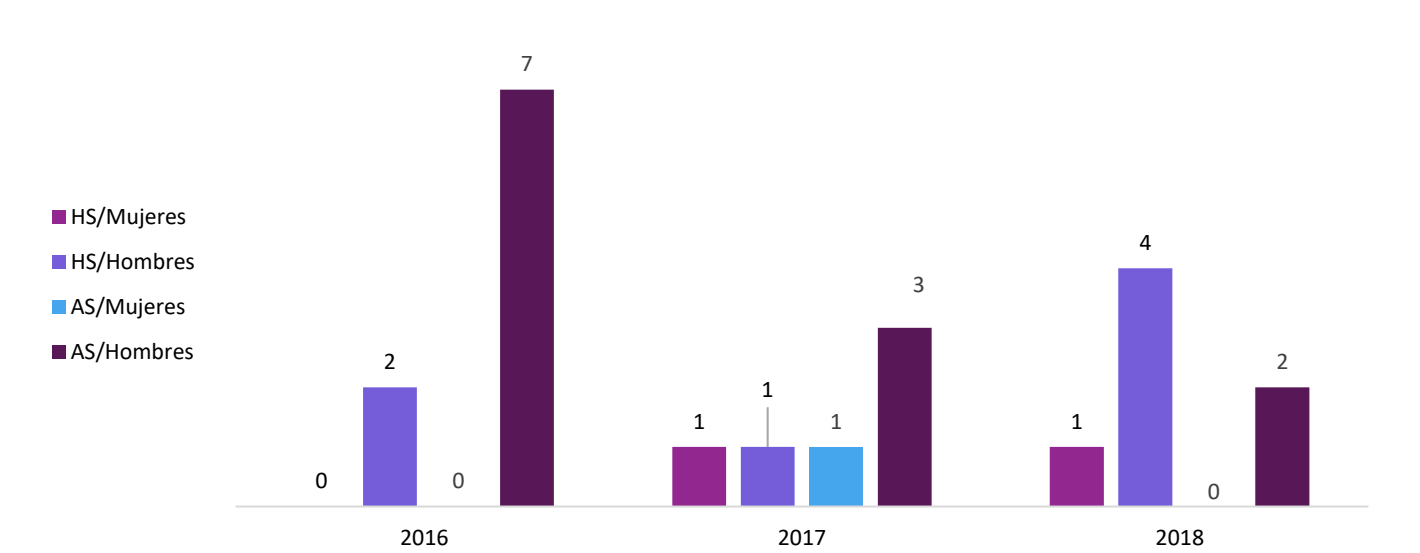


Fuente: CNDH.

Número de personas con sanciones administrativas

El número de casos con sanciones administrativas fue mucho mayor en agresores hombres, desde el 2016 hasta el 2018, que para mujeres agresoras, la cual llegó a ser de cero, como se advierte a continuación:

Gráfica I55. Número de denuncias donde el OIC aplicó sanciones administrativas de HAS por sexo y año



Fuente: CNDH.

Al observar el número de instituciones que siguieron los tres pasos anteriores, es decir, que iniciaron investigación, iniciaron procedimiento administrativo y aplicaron sanciones, destaca que fueron inconsistentes: 20 instituciones dieron inicio a investigaciones, ocho aplicaron procedimientos administrativos y luego aumenta a 12 que aplicaron sanciones administrativas. De éstas últimas 12, la institución con mayor número de sanciones en los tres años fue SEDENA con 11 de los 22 totales:

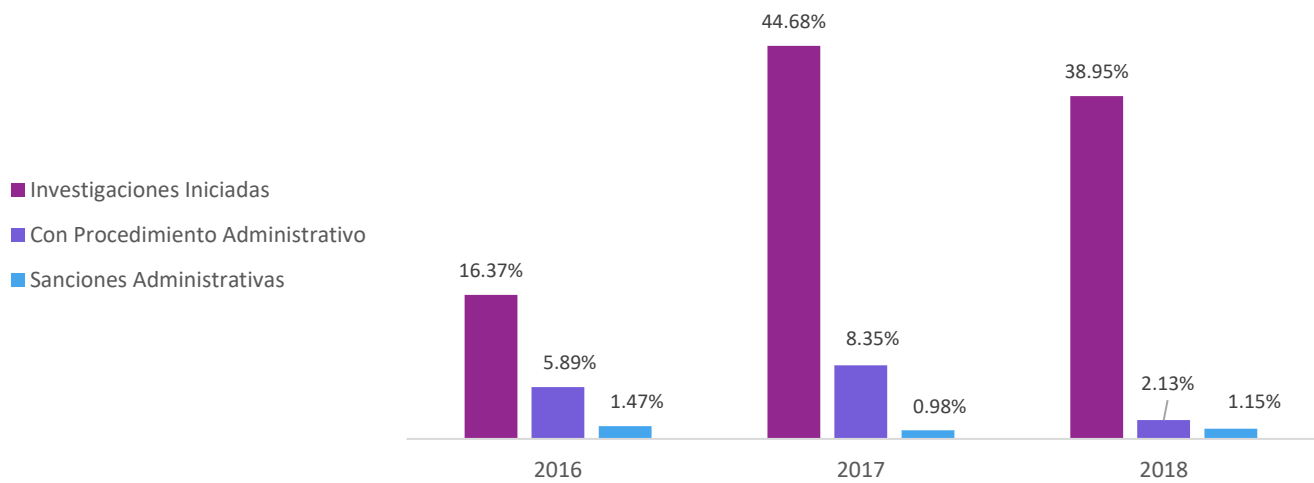
Tabla I03. Número de casos por HS y AS donde el OIC aplicó sanciones administrativas por sexo y año

Instituciones	Mujeres						Hombres						Total
	HS/2016	AS/2016	HS/2017	AS/2017	HS/2018	AS/2018	HS/2016	AS/2016	HS/2017	AS/2017	HS/2018	AS/2018	
CFE	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3
CULTURA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SEP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
SENER	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
SHCP	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	1	S/D	S/D	S/D	S/D	1
SEDENA	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	0	S/D	4	S/D	2	4	1	11
S.R.E.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
SEMARNAT	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Total	0	0	1	1	1	0	2	7	1	3	4	2	22

Fuente: CNDH.

Por lo tanto, en 2018, de los 38.95% de casos que iniciaron investigaciones, sólo 2.13% tuvieron procedimiento administrativo y 1.15% sanciones administrativas:

Gráfica I56. Porcentaje de casos donde el OIC efectuó procedimientos administrativos y sanciones administrativas



Fuente: CNDH.

Este cuadro de declive en la aplicación de justicia administrativa vislumbra una situación de impunidad frente a los casos de HAS en la APF.

Por otra parte, se solicitó la información respecto a **las sanciones que se han aplicado con mayor frecuencia.**

Las sanciones administrativas con mayor frecuencia fueron la suspensión del empleo, cargo o comisión sin goce de sueldo, destitución del puesto, inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones, disculpa hacia la víctima y amonestación privada o pública, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfica I57. Porcentaje de instituciones por sanciones administrativas aplicadas con mayor frecuencia



Fuente: CNDH.

En 5 instituciones (ISSSTE, INAPAM, INEA, SAGARPA y SEDESOL) respondieron que no tenían conocimiento ya que era responsabilidad del OIC, es decir, dichos OIC no ofreció información para la encuesta, lo cual dibuja un escenario donde la comunicación y la coordinación son deficientes entre las partes que conforman el Protocolo, y una ausencia de

seguimiento de la denuncia y su conclusión para la víctima. Finalmente, en el 32.56% (14 en total) de las instituciones respondieron que no aplicaba y no dieron justificación.

Se advirtió que el 20.93% (9 en total) de las instituciones han aplicado sanciones, mientras que el 32.56% no ha aplicado ni sustanciado expedientes de responsabilidad administrativa. Lo anterior se señala en la siguiente tabla:

Tabla 104. Instituciones que han aplicado sanciones administrativas			
Instituciones que han aplicado sanciones administrativas	Instituciones que no han aplicado sanciones administrativas		
	Porque no se han sustanciados expedientes de responsabilidades administrativas	Porque no se han presentado casos en la institución	Porque no se han presentado casos en el OIC
CFE	CONAGUA	CONAVI	CONADIS
INFONAVIT	CONSAR	CONAPRED	IMSS
CULTURA	CONEVAL	IMJUVE	SCT
SEP	INM	INMUJERES	
SENER	SE		
SHCP	SEGOB		
SEDENA	SECTUR		
SRE	DIF		
SEMARNAT			

Fuente: CNDH.

De las instituciones que no han aplicado sanciones administrativas el 18.60% justificó que no ha sustanciado expediente de responsabilidades administrativas, el 9.30% señaló que no ha tenido casos en la institución y el 6.98% respondió que no se han presentado casos directamente al OIC.

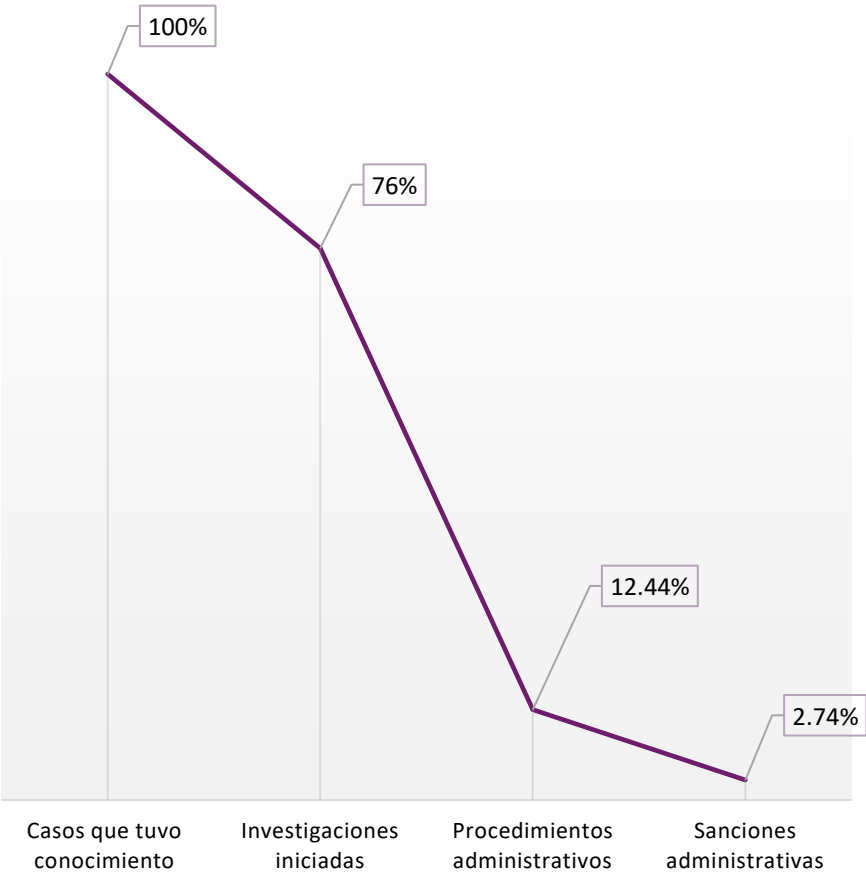
F. Vía de los casos de HAS

A continuación, se expone:

- 1. Los casos que el OIC tuvo conocimiento (100%);
- 2. Los casos en las cuales se dio inicio de investigación (76%);
- 3. Los casos con procedimientos administrativos (12.44%); y, por último,
- 4. Los casos con sanciones administrativas (2.74%).

En la gráfica se advierte que, tomando como total de casos aquellos que tuvo conocimiento el OIC, hubo una disminución del 97.26% en los que se impuso una sanción administrativa:

Gráfica 158. Tendencia del proceso de los casos de HAS en el OIC



Fuente: CNDH.

Como se observa en el gráfico, incluso quedan 24% de los casos de que se tuvo conocimiento en los que no se inicia una investigación. Al respecto, resulta relevante contar con criterios para determinar cuándo no procede la investigación, adicional a los casos donde las víctimas desisten o son anónimas.

APUNTES PARA LA REFLEXIÓN Y PARA LA ACCIÓN

El hostigamiento y el acoso sexual constituyen actos en los que intervienen relaciones desiguales de poder, y traen consigo un estado de indefensión para las víctimas, mismas que con frecuencia no tienen posibilidad de defenderse ni obtener justicia debido a que no se han logrado institucionalizar mecanismos que, basados en la perspectiva de género, tengan en cuenta que las personas que son víctimas enfrentan una situación de desventaja frente a quien las hostiga y acosa.

Es la relación asimétrica de poder lo que posibilita el abuso, por lo que los procedimientos administrativos, penales y laborales que tomen en cuenta esta situación resultan más que necesarios e indispensables para erradicar estas conductas. Por ello, las políticas públicas orientadas a prevenir, investigar y sancionar la comisión de dichas conductas son imprescindibles para proteger y asegurar el ejercicio de los derechos humanos de las personas, en especial, el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres en todos los ámbitos en los que se desenvuelvan.

Para el diseño e implementación de procedimientos transparentes orientados a la prevención, atención, investigación y sanción de los casos de hostigamiento y acoso sexual, y que garanticen el respeto a los derechos de las víctimas, es necesario el entendimiento del contexto que implica las conductas de HAS, así como el registro de las características de los casos y del procedimiento efectuado de manera integral. El que exista un gran porcentaje de instituciones que no tienen información sobre el número de casos que originaron o no el inicio de la investigación es una deficiencia grave que debe ser atendida con carácter de urgencia.

Es indispensable contar con información completa y confiable sobre el hostigamiento y acoso sexual, lo cual contribuirá a fortalecer los diagnósticos sobre este problema y, con ello, estar en condiciones de plantear estrategias que fortalezcan la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de las conductas que constituyen hostigamiento sexual y acoso sexual en las instituciones de la Administración Pública Federal.

Se advierte como un asunto problemático para la atención al hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal que más de una tercera parte de las 46 instituciones encuestadas no proporcionen información sobre los casos porque esto contribuye a la invisibilización del problema.

Garantizar la protección de los derechos humanos resulta fundamental en el actuar de todas las instituciones públicas. Por ello, cada una debe establecer de forma estratégica y eficaz los actores clave y los mecanismos que se llevarán a cabo para la atención de las víctimas de HAS siguiendo los principios generales de dignidad, defensa de la persona, confidencialidad, debido proceso, integridad y protección de la persona afectada durante la investigación.

La atención empieza desde la recepción y contención de las víctimas en la denuncia, hasta el acompañamiento y apoyo a ésta para favorecer un seguimiento concreto del caso y garantizar que no haya revictimización ni mayor daño en la víctima. A través de la toma de conciencia del personal y el compromiso de las autoridades competentes, la atención conforma un proceso fundamental para fomentar la denuncia sin miedo. Es por esto que se debe crear las condiciones necesarias para que la voz de las personas afectadas de acoso y hostigamiento sexual sean escuchadas, y crear los marcos y espacios específicos y necesarios para su respaldo y apoyo.

Asimismo, es necesaria una evaluación de las acciones específicas de prevención y atención de conductas en torno al HAS para poder detectar la efectividad de las intervenciones, así como los riesgos que podrían estar fomentando y que pudiesen afectar a la seguridad y salud de las y los trabajadores. También es importante detectar las oportunidades y debilidades de las acciones para buscar su fortalecimiento a corto, mediano y largo plazo.

La afectiva prevención, atención, investigación y sanción del hostigamiento y acoso sexual sólo es posible ubicando a las víctimas en el centro de los mecanismos y acciones que se diseñen e implementen; lo cual necesariamente implica contar con el número necesario de personal sensibilizado y con formación en género que atienda, brinde acompañamiento e investigue los casos con perspectiva de género y de derechos humanos.

Así, advertimos que aún queda un largo camino por andar para el fortalecimiento de los mecanismos para hacer frente al hostigamiento y acoso sexual, el cual no puede permitirse en ningún ámbito ni espacio, como tampoco en las instituciones de la Administración Pública Federal. En este sentido, debe garantizarse que en las instituciones no habrá lugar para la impunidad, sobre todo cuando los datos nos alertan sobre ello, pues, como se expuso en el documento, del total de casos de que tuvo conocimiento el Órgano Interno de Control de cada institución, en 76% de los mismos se dio inicio a la investigación, en 12.44% de los casos se inició un procedimiento administrativo y en 2.74% existió una sanción administrativa.

En aras de fortalecer las acciones en torno al hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal, la CNDH plantea lo siguiente:

Sobre los casos y su registro

Existe un cambio significativo en el registro de los casos, considerando cómo éste se llevaba a cabo en 2015 y cómo se llevó a cabo en 2018. Para cuando se recolectó la información en 2015, se advirtió que la sistematización electrónica de los expedientes de los casos denunciados sobre HAS era aún muy incipiente. Asimismo, se identificó que en 2015 algunas instituciones reportaban como casos de hostigamiento y acoso sexual algunos relacionados con violencia laboral, lo cual reflejaba un entendimiento erróneo sobre el problema. Lo anterior en parte se relaciona con la falta de perspectiva de género para entender el hostigamiento y el acoso sexual.

Respecto al registro de casos se advierten dos escenarios: cuando las instituciones no reportan información, y cuando lo hacen de manera parcial.

Se advierte como un asunto problemático para la atención al HAS en la Administración Pública que más de una tercera parte de las 46 instituciones encuestadas no proporcionen información sobre los casos, lo cual contribuye a la invisibilización del problema. La ausencia de información por parte de las instituciones se puede relacionar con fallas o incumplimiento en la aplicación del Protocolo; con obstáculos en la documentación del problema y el planteamiento de acciones preventivas, de atención y de sanción. A lo expuesto se suma la probabilidad de que las víctimas de HAS existentes en la institución no puedan acceder a un mecanismo claro y justo para la resolución de su caso.

Por otra parte, como se expuso a lo largo del documento, el registro de datos es acorde con la ruta para atender a las víctimas al denunciar, por esta razón, da cuenta no sólo del número de víctimas (lo que por sí mismo es muy valioso), sino de la lógica que subyace para operar el Protocolo y atender a las víctimas. En este sentido, la CNDH advirtió como riesgo la falta de coordinación entre áreas al interior de las instituciones para que el registro de la información sea integral (atendiendo todas las fases por las que atraviesa la víctima), consistente y consultable por todas las personas y áreas involucradas, previendo que la víctima pueda tener constancia del registro puntual de su caso. El registro completo y accesible abona a la transparencia y certidumbre para las víctimas.

A lo largo del documento se advierten limitaciones en el registro de información vinculadas con que:

- Las instituciones no precisan si la información que reportaron corresponde a las oficinas centrales o si también comprenden las oficinas foráneas.
- El número elevado de casos podría también deberse al número de personas que laboran en la institución.
- En donde las instituciones no reportan casos, se desconoce si ello refleja la realidad de la institución, o si existe una debilidad en el registro, pero no sólo en éste, sino también en la atención e investigación del HAS.

Respecto a las características de los registros de información, se identificó que, si bien el Protocolo no prevé rubros mínimos de registro de información, se considera que recabar más información sobre la víctima, el victimario y los casos en general, pueden contribuir a generar diagnósticos y tomar decisiones de manera más consistente. Se obtuvo limitada información sobre el sexo de las víctimas, y en general, sobre los elementos que permitirían caracterizar de mejor manera el problema del hostigamiento sexual y del acoso sexual al interior de las instituciones de la Administración Pública Federal.

Respecto a los casos de HAS reportados, y reconociendo que el problema puede estar subregistrado y, por lo tanto, parcialmente abordado, se observó que:

- El problema de HAS afecta diferencialmente a mujeres y a hombres.
- Los rangos de edad de las víctimas mujeres son amplios y variados, ello podría representar que las mujeres se encuentran expuestas a vivir HAS con independencia de su edad.
- Llama la atención los casos en los que la víctima es menor de 20 años, en tanto que ello podría significar que estudiantes que realizan su servicio social o prácticas profesionales podrían estar siendo víctimas de HAS; lo cual potencialmente acentúa las relaciones de poder entre la víctima y el victimario.
- Respecto a las medidas adoptadas, sobresale que se considera con más frecuencia la reubicación de la víctima que la del agresor, contraviniendo así la situación laboral de las mujeres.
- Asimismo, llama la atención la ausencia de información sobre el estatus de los casos (29.8% de los 178 registrados en el periodo de análisis), en tanto que el estatus es un elemento inherente al seguimiento del caso.
- No es posible tener claridad sobre si el problema de HAS se encuentra ausente en varias instituciones, o si hay omisiones en cuanto al registro del mismo.

Mención aparte merece la información parcial o incompleta que algunas instituciones proporcionan sobre las sanciones impuestas o la ausencia de las mismas. El conocimiento del estatus de cada uno de los casos es indispensable para identificar en qué sentido se atiende o se deja en desprotección a las víctimas, así como cuál es la ruta que se sigue y dónde puede registrar atrasos el caso para su conclusión.

Por todo lo anterior, la ruta del registro de los casos apunta a diversas problemáticas que merecen ser atendidas con urgencia:

- Falta de claridad sobre la aplicación del Protocolo en casos tales donde la víctima no pertenece a la institución, o es prestadora de un servicio (social o por outsourcing), así como qué sanción procedió.
- Necesidad de fortalecer la atención y seguimiento a los casos anónimos con el fin de generar la confianza suficiente para que las víctimas continúen con el procedimiento de denuncia y proporcionen la información que se requiere, a fin de que los casos no sean archivados por falta de elementos.
- Necesidad de fortalecer el seguimiento de todas las áreas involucradas en el HAS, de acuerdo con el Protocolo (Persona Consejera, CEPCI y OIC) para un registro integral de los casos.
- Necesidad de contar con un solo registro con toda la información disponible del caso que facilite el seguimiento por cualquier área que así lo requiera, sin importar la fase en la que se encuentre.
- Eliminación del riesgo de duplicar los casos por los múltiples registros con que cada institución cuente, con independencia de que dicha facultad le corresponda a un área en específico.

El registro de la información sobre los casos de HAS alerta sobre la necesidad de fortalecer la documentación institucional, que ésta sea comparable, homologada y sólida; pero también aporta indicios e información sobre deficiencias en la atención e investigación de las conductas de HAS, situación que contraviene los derechos de las víctimas.

Con base en lo expuesto se da cuenta de que el registro de los casos de HAS, como en otras problemáticas que implican la denuncia de las víctimas, presentan retos y limitaciones en la obtención e interpretación de la información; sin embargo, son un indicador sobre cómo se implementa el Protocolo, cómo se atiende y cómo se investiga el HAS, así como el empeño en contar con cifras claras, completas y confiables sobre las víctimas de HAS, los agresores, las características de los casos y el seguimiento de los mismos.

Por lo anterior la CNDH propone:

- ✓ La necesidad de fijar parámetros para contar con el registro completo e integral de los casos de HAS, que comprenda la recolección, sistematización, integración y accesibilidad a la información donde se cuente con información completa y detallada sobre la víctima, el agresor, las características del caso, las medidas adoptadas, el estatus del caso y las sanciones impuestas.
- ✓ La existencia de un registro único de casos de HAS en las instituciones que dé cuenta de cada fase del procedimiento, con independencia de si se inicia la investigación o no.
- ✓ Documentar en el registro de los casos qué elementos intervinieron para considerar como improcedente la investigación.
- ✓ Precisar en el registro si el caso se presentó en oficinas centrales o en otras, acorde con la estructura de cada institución.
- ✓ Promover el trabajo colaborativo entre todas las áreas y personas involucradas en la atención de HAS para el fortalecimiento del registro de los casos, pero, sobre todo, para que la víctima se vea beneficiada de la documentación adecuada e integral de cada caso.

Sobre la prevención

Con base en lo expuesto a lo largo del estudio, se advierten retos y desafíos relevantes para la prevención del hostigamiento y acoso sexual. Primeramente, en lo relacionado a la aplicación de cursos y capacitaciones especializadas, debe haber un diagnóstico previo de cada institución en el cual se basen para asegurar su efectividad.

Por otro lado, no todas las instituciones han aplicado los puntos mínimos del Protocolo para prevenir el HAS, lo cual surge como relevante para la identificación y sensibilización en la materia. Asimismo, se debe tomar en cuenta el carácter de obligatoriedad de los cursos en materia de HAS y fortalecer la cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia.

Asimismo, plantear la adopción de medidas cautelares para las víctimas es indispensable para garantizar los derechos de las mismas, así como su protección y resguardo, antes de que se presenten conductas de HAS o que una vez presentadas éstas puedan escalar.

Cuando vinculamos la información del registro de casos con las acciones de prevención, la información registrada sobre los agresores es aún menos de la reportada para el caso de las víctimas. Al respecto, llama la atención que la documentación de los casos tenga limitantes para la obtención de información que permita focalizar y reforzar las acciones en materia de sensibilización, pero también en el fortalecimiento de rutas a seguir para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y el acoso sexual en la APF.

Por lo anterior, la CNDH plantea como prioritario:

- ✓ Que las instituciones cuenten con un diagnóstico específico sobre HAS, teniendo en cuenta el registro de casos y las acciones con las que cuentan, así como los factores que potencialmente podrían estar relacionados con la ocurrencia de casos.
- ✓ Que las instituciones elaboren programas de sensibilización, capacitación y profesionalización para visibilizar el hostigamiento y acoso sexual, y procurar mejoras en la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres en general, y en específico en las manifestaciones de hostigamiento y acoso sexual.
- ✓ Con base en el diagnóstico que se elabore, diversificar las acciones de prevención que se implemente en la institución, considerando en su caso si la institución tiene oficinas en distintos puntos geográficos.
- ✓ Evaluar las acciones de prevención implementadas.

Sobre la atención

De acuerdo con el Protocolo, la atención a los casos de HAS la pueden brindar las Personas consejeras, las personas que integran el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés y las personas pertenecientes al Órgano Interno de Control; por ello, las tres figuras revisten de particular importancia para la ejecución del Protocolo.

Respecto a las Personas consejeras, el Protocolo establece que debe haber un número necesario, sin embargo, no se ofrece algún parámetro que ayude a estimar cuál sería el número de Personas consejeras óptimo. Cuando se analizó la información sobre el número de Personas consejeras, se advirtió que no hay un número estándar, sin embargo, sí se pudo identificar que se tenían que considerar elementos como la distribución del personal, el número de personas trabajadoras, y el número de víctimas, entre otros factores. Esto con el fin de garantizar que sin importar en qué institución se labore, y en qué oficina se ubique, las víctimas puedan acudir a una Persona consejera si así lo desean de forma directa y de fácil acceso.

Las Personas consejeras tienen un papel muy importante en la recepción de quejas y acompañamiento de presuntas víctimas, por lo que definir criterios para contar con un número razonable para ejercer dicha función, y al mismo tiempo, desempeñar su cargo institucional, es un pendiente para futuras revisiones del Protocolo. Además, se deberá considerar, que la carga de trabajo de las Personas consejeras puede impactar negativamente en el acompañamiento y atención a las presuntas víctimas.

A través de las características reportadas por las instituciones, se puede advertir que:

- Existe un número limitado de personas consejeras en las instituciones, y que es preciso fijar parámetros para determinar cuál sería el número deseable.
- El perfil profesional de las Personas consejeras se debe complementar con sensibilización y capacitación en perspectiva de género y derechos humanos.
- Es preciso analizar con el desempeño de las Personas consejeras ponderando la posibilidad de conciliar las responsabilidades propias de los cargos que se ocupen, así como la capacidad real de resolver e incidir en la atención a los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual al interior de las instituciones.
- Por el importante papel que tienen las Personas consejeras, un dato relevante es que únicamente el 37.21% (CON SAR, CONACYT, CONEVAL, INFONAVIT, IMJUVE, IMSS, INEA, PGR, CULTURA, SEDESOL, SEP, SEDENA, SEMAR, S.R.E., SECTUR y DIF) de las instituciones comentaron haber seleccionado a las

Personas consejeras a través de perfiles específicos (académicos, profesional o psicológicos). Lo anterior son prácticas que se deben alentar, ya que, aunque no esté especificado en el Protocolo, dichas instituciones le dieron el valor que requiere al papel que fungan dichas personas como un primer acercamiento a las víctimas de HAS.

- Por otro lado, preocupa la cantidad de Personas consejeras que se dieron de baja, ya que esto puede significar escenarios poco estables en la atención por parte de las Personas consejeras, y en perjuicio de las víctimas al tener que estar cambiando de personas consejeras y en el seguimiento de sus casos.

La CNDH reconoce la relevancia de las Personas consejeras en la atención a las presuntas víctimas de hostigamiento sexual y acoso sexual, en tanto que el trabajo que desempeñan puede contribuir al fortalecimiento de la aplicación del Protocolo. Por esta razón, se insta a prestar atención a cómo y en qué medida las instituciones de la APF deben fortalecer la figura de las Personas consejeras para contribuir a la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de las conductas constitutivas de HAS.

Asimismo, es preciso que cada institución garantice las condiciones para atender a las víctimas y para facilitar los procesos de denuncia, evitando con ello que pueden retrasarse -hasta meses-, y que con ello se genere desinterés o miedo por parte de la víctima o desconfianza en las instancias ante quienes se presentan los casos.

Respecto al CEPCI, es necesario reflexionar sobre la cantidad de personas que se dieron de baja del CEPCI, donde la carga de trabajo y las responsabilidades podrían figurar como motivos que no permiten mantenerse en el cargo.

Por otra parte, el que predominen cargos altos en la integración de los CEPCI puede conllevar un rezago en los casos, por la carga de trabajo que ello representa. No obstante, también puede favorecer el flujo de las sesiones y la protección de la presunta víctima, si se lleva con perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos, con la finalidad de pasar el caso al siguiente actor: OIC.

A través de las características reportadas por las instituciones, se identificó que:

- Existe una repartición desigual entre mujeres y hombres que conforman los CEPCI, siendo los hombres aquellos con la presidencia de los Comités y con cargos de mayor nivel que las mujeres.
- Es necesario que el perfil profesional de las personas de los CEPCI se deba complementar con sensibilización y capacitación en perspectiva de género y derechos humanos.
- Es preciso ponderar los cargos que ocupan las personas del CEPCI con sus responsabilidades en el mismo, para ofrecer medidas de seguridad y llevar a cabo sesiones regularmente para la sustanciación de los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual al interior de las instituciones.

Con base en lo revisado sobre las Personas consejeras y las personas integrantes del CEPCI, la CNDH considera fundamental para la atención de los casos de HAS:

- ✓ Contar con un parámetro que permita estimar el número de Personas consejeras ideal para atender los posibles casos de HAS, con independencia de que se registren casos o no, y teniendo en cuenta las particularidades de la institución (tamaño, complejidad en su estructura, oficinas foráneas, entre otras).
- ✓ Garantizar que las Personas consejeras no se concentrarán en una sola ubicación de la institución, y que se dará cobertura a todas las oficinas disponibles de la institución.

- ✓ Promover la relevancia de las Personas consejeras al interior de las instituciones y realizar procesos de selección que privilegien la formación idónea y el adecuado perfil para llevar a cabo las tareas que comprenden la atención a los casos.
- ✓ Asegurar que las Personas consejeras cuenten con la certificación que el Protocolo prevé, con el fin de que sean perfiles en constante actualización y con herramientas para hacer frente a los casos de hostigamiento y acoso sexual en el marco de los derechos humanos y con perspectiva de género.
- ✓ Promover esquemas laborales que permitan a las Personas consejeras conciliar su trabajo con las tareas de acompañamiento de los casos de HAS.
- ✓ Incentivar que las Personas consejeras no renuncien constantemente a las responsabilidades propias de dar acompañamiento a los casos, con el fin de que la atención se fortalezca de la experiencia y la formación que se busca que se les brinde a las Personas consejeras.
- ✓ Respecto a las personas integrantes del CEPCI, analizar cuidadosamente el perfil de las víctimas y los agresores con el fin de valorar si la integración actual del CEPCI es un elemento a favor de la atención a los casos, valorando el cargo de las personas del CEPCI y su perfil.
- ✓ Asegurar que las personas del CEPCI se encuentren sensibilizadas en temas relacionados con la violencia contra las mujeres y, en general, en perspectiva de género y de derechos humanos.
- ✓ Promover canales de comunicación entre las Personas consejeras, el CEPCI y el OIC que aseguren el registro integral de los casos, así como el seguimiento de inicio a fin de las víctimas, eliminando con ello el riesgo del registro parcial del HAS.

Un punto particular relacionado con la atención a las víctimas de HAS tiene que ver con la valoración del riesgo de la víctima con el fin de que el primer contacto tome decisiones prontas y adecuadas para garantizar la integridad de las víctimas.

Se solicitó la información sobre la valoración de riesgo de la presunta víctima de HAS, en tanto que éste comprende el reconocimiento de la violencia sexual y las condiciones que fomentan una situación de vulnerabilidad, para así implementar las medidas cautelares necesarias. Resulta preocupante que poco más del 40% de las instituciones no especificó información sobre la valoración del riesgo.

Se identificó que los medios para la valoración del riesgo son variados. Entre los mecanismos señalados para llevar a cabo la valoración, los tres principales fueron los siguientes: el primero, implica una comparación de la situación con las definiciones del Protocolo y el Código de Conducta e Integridad; el segundo, con la narrativa de los hechos y posibles riesgos, la identificación de HS o AS, la afectación y vulnerabilidad; por último, el tercero fue mediante Test, Pruebas psicológicas y el violentómetro.

Para la CNDH resulta particularmente preocupante que algunas instituciones (CONANP, CONACYT, CONAPO, INAPAM y INM), no consideraron necesario tener una forma para valorar riesgos previa a la ocurrencia de un caso. Al respecto, llama la atención que el contar con mecanismos para la valoración del riesgo y con elementos guía para la investigación algunas instituciones lo condicionan a la ocurrencia de casos, es decir, si no se han registrado casos en su institución, no consideran necesario tener elementos preestablecidos para la valoración del riesgo e incluso para la investigación.

Finalmente, respecto a la atención, se precisa contar con pautas institucionales para actuar con debida diligencia en los casos reportados donde hubo presencia de violencia sexual.

Sobre la investigación

Respecto a cómo se realiza la investigación de los casos de HAS, se observa como una necesidad el reforzar los mecanismos para investigar adecuadamente los casos y preservar, al mismo tiempo, el anonimato de la denuncia, de tal modo que la víctima se sienta segura al denunciar y sea parte de la investigación que se inicie en la institución.

Frente a este panorama, resulta particularmente relevante garantizar que las personas que realizan su servicio social en las instituciones cuenten con canales específicos para la resolución de sus casos, de tal modo que se esté en condiciones de realizar una investigación ágil y oportuna, contar con canales institucionales que salvaguarden su integridad.

Asimismo, es conveniente tener mayor información sobre cómo se investiga y se determina que no hay elementos suficientes tanto para iniciar la investigación, como en los casos donde se opta por archivar el asunto porque no se identificaron elementos constitutivos de hostigamiento o acoso sexual.

Por otra parte, resulta relevante prestar atención a los factores que tienen que ver con que las víctimas continúen en menor porcentaje en sus trabajos donde se presentaron las conductas de HAS, sobre todo, si ello guarda relación con el procedimiento en sí.

Al respecto, es importante apuntar que la existencia de HAS cuando se presenta una denuncia, aun siendo anónima, no está condicionada a los resultados de una encuesta de clima laboral. Es preciso tener en cuenta los alcances y limitaciones de los estudios demoscópicos, a fin de evitar desestimar las denuncias por los resultados de encuestas.

Retomando los casos donde no se especifica la existencia de sanción, resulta particularmente preocupante porque da cuenta de la falta de seguimiento y de información sobre los casos de HAS, así como de la comunicación entre las distintas áreas encargadas de la atención, investigación y sanción al interior de las instituciones de la APF.

Otro dato derivado del estudio refiere que, en 2018, un muy bajo porcentajes de instituciones contaba con paridad de género entre las personas encargadas de los casos de HAS en los OIC, lo cual es preocupante ya que sigue habiendo una desigualdad laboral y de toma de decisión en el marco de la justicia de género.

Las personas que conforman el OIC tienen un papel imperante en la aplicación de procedimiento y sanciones administrativas, por ello, debe haber no sólo un número necesario de personas, sino también una participación igualitaria de mujeres y hombres en los cargos de toma de decisión

Como elemento específico para la investigación, se identifica que es necesario que el perfil profesional de las personas de los OIC se deba complementar con sensibilización y capacitación en perspectiva de género y derechos humanos.

Por lo expuesto, de manera puntual, la CNDH advierte que:

- ✓ Se debe procurar una integración equilibrada entre mujeres y hombres para la investigación de los casos de HAS según corresponda al OIC de cada institución.
- ✓ El personal del OIC que se ocupe de llevar a cabo las investigaciones en torno al HAS deben estar necesariamente sensibilizadas en perspectiva de género y derechos humanos.
- ✓ En favor de la atención y registro integral de los casos de HAS, se conmina a buscar canales que aseguren la comunicación adecuada entre las Personas consejeras, el CEPCI y el OIC.
- ✓ Las investigaciones sobre HAS no deben ser interrumpidas cuando los agresores soliciten su cambio de adscripción.

Sobre la sanción

Además del porcentaje de casos que comprendieron una sanción administrativa, llama la atención que reubicar a la persona denunciante haya sido considerada una opción como medida cautelar, en tanto que ello contraviene la situación laboral de la víctima y se le da prioridad al agresor.

Asimismo, resulta relevante que en las instituciones se considere como una manera de concluir los casos el emitir pronunciamientos de cero tolerancia, al respecto, la CNDH puntualiza que:

- ✓ La emisión de pronunciamientos puede enmarcarse en las actividades de prevención del HAS.
- ✓ La emisión de pronunciamientos puede derivar de casos particulares, pero no arroja luz sobre qué ocurrió en específico con la víctima y el victimario, es decir, no da cuenta de las posibles sanciones (o no).
- ✓ Considerar como estatus la emisión de pronunciamientos podría no significar atención, reparación de daño a las víctimas, ni garantía la no repetición. Esto es, cuando se señala “otras acciones”, clasificadas así por la CNDH para agrupar el conjunto, no se advierte una relación directa entre éstas y el estatus del caso y la situación, en específico, de la víctima.
- ✓ Asimismo, es imperativo atender que, de acuerdo con la legislación vigente, no puede procurarse la mediación en casos de violencia contra las mujeres; en este sentido, las instituciones que señalan como “pendiente” la resolución del HAS a través de la mediación constituyen una preocupación, en tanto que representa un indicio de que las acciones llevadas a cabo para la resolución de los casos pueden ir en detrimento de los derechos de las víctimas.
- ✓ Se deben analizar canales de acción para proceder en los casos donde se trate de víctimas prestadoras de servicio social, con el fin de que ello no represente una oportunidad para que el agresor quede impune, toda vez que la víctima en un periodo corto podría dejar de asistir a la institución porque así se encuentra regulada su estancia.
- ✓ Respecto al porcentaje de casos concluidos sin sanción por falta de elementos, se considera relevante tener conocimiento sobre cuáles son las pautas de investigación, de tal modo que se asegure que la investigación se realice con perspectiva de género.

Llama la atención, no sólo el porcentaje de casos donde no se especifica, sino el caso donde se apunta que no se sabe si las víctimas acudieron a instancias externas. Al respecto, si bien las instituciones no tienen la responsabilidad de llevar directamente los casos al ámbito penal, sí pueden dar acompañamiento a las víctimas, así como dar seguimiento al caso en términos generales para documentar cuál es el estatus y alcance de cada caso, sobre todo cuando no se ha optado por alguna medida específica, o cuando no se emitió algún tipo de sanción.

El desconocimiento de si las víctimas recurrieron a la vía penal deja de manifiesto los vacíos en el seguimiento y acompañamiento a las víctimas, lo que a su vez puede impactar negativamente en la vida de las mujeres que, como se ha visto, son predominantemente quienes son hostigadas y acosadas sexualmente.



Revisar el Protocolo considerando la recopilación de información y los resultados antes y después de la emisión del mismo permite observar que efectivamente se registra un fortalecimiento en las acciones para prevenir, atender, investigar y sancionar el HAS en las instituciones de la APF; sin embargo, los retos continúan, por lo que la CNDH insta a todos los actores a

que se replantee el Protocolo a la luz de la evidencia sobre retos persistentes para asegurar la erradicación de las conductas que constituyen hostigamiento y acoso sexual en espacios laborales del Estado.

La perfectibilidad de Protocolo debe considerarse como la oportunidad histórica de ajustar aquellos elementos que sean necesarios para promover esquemas de atención y de investigación que tengan en cuenta la complejidad de las instituciones, las disimilitudes y las características de las víctimas y los agresores. Asimismo, el fortalecimiento del número de personas destinadas a llevar a cabo el Protocolo, así como el presupuesto destinado en su aplicación.

De este modo, la CNDH busca contribuir al fortalecimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado para prevenir, atender, investigar y sancionar las conductas que constituyen violencia contra las mujeres, para con ello abonar al cumplimiento y garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en todos los ámbitos de interacción social.

Así, la CNDH está convencida de que no existe reto que perdure cuando se tiene en cuenta información diagnóstica sobre el problema de HAS, y cuando ésta se conjuga con la vocación de servicio y voluntad para avanzar en favor de los derechos de las mujeres y del fortalecimiento de las instituciones de la Administración Pública Federal.

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS

Índice de Gráficos

Gráfica 1. Porcentaje del tipo de violencia ejercidas en el trabajo	29
Gráfica 2. Porcentaje de los principales agresores de las mujeres en el ámbito laboral	30
Gráfica 3. Número de casos denunciados por sexo	32
Gráfica 4. Número de casos por tipo de vulneración	34
Gráfica 5. Instituciones que ofrecieron información según la vía en 2018	68
Gráfica 6. Distribución del número de casos por año	76
Gráfica 7. Distribución de número de casos por institución (2016-septiembre de 2018)	77
Gráfica 8. Número de víctimas de acoso y hostigamiento sexual por sexo, de 2016 a septiembre de 2018	78
Gráfica 9. Número de víctimas de acoso y hostigamiento sexual, de 2016 a septiembre de 2018	78
Gráfica 10. Número de víctimas de acoso y hostigamiento sexual por rango de edad, de 2016 a septiembre de 2018	79
Gráfica 11. Número de casos de HAS registrados en la Secretaría de la Función Pública, 2016	79
Gráfico 12. Número de víctimas de HAS por rangos de edad, 2016	80
Gráfica 13. Número de casos de HAS en la APF, 2017	81
Gráfica 14. Número de víctimas de HAS por sexo, 2017	82
Gráfica 15. Número de víctimas por sexo y por institución, 2017	82
Gráfica 16. Número de víctimas por rango de edad, 2017	83
Gráfica 17. Número de víctimas por rango de edad, 2017	83
Gráfica 18. Diferentes tipos de conductas denunciadas, 2017	84
Gráfica 19. Número de víctimas por relación de la víctima con el agresor, 2017	86
Gráfica 20. Estatus de los casos de HAS, 2017	87
Gráfica 21. Número de casos de HAS en la APF, 2018	88
Gráfica 22. Número de víctimas por sexo, 2018	88
Gráfica 23. Número de víctimas por sexo y por institución, 2018	89
Gráfica 24. Número de víctimas por rango de edad, 2018	89
Gráfica 25. Número de víctimas por rango de edad, 2018	90
Gráfica 26. Número de casos en los que se emitieron medidas cautelares, 2018	91
Gráfica 27. Número de casos por estatus, 2018	92
Gráfico 28. Número de casos de HAS por institución, 2014-2015	96
Gráfica 29. Porcentaje de resoluciones de casos de HAS, 2014	97
Gráfica 30. Porcentaje de resoluciones de casos de HAS, 2015	97
Gráfica 31. Porcentaje de instituciones por semestre y año de inicio del registro de casos	99
Gráfica 32. Porcentaje instituciones por número de instancias que llevan un registro de casos en las instituciones	100

Gráfica 33. Porcentaje de instituciones que remitieron información sobre HAS, 2016-sep. 2018	I02
Gráfica 34. Número de víctimas de HAS por año	I03
Gráfica 35. Número de víctimas de HAS por institución (octubre y noviembre de 2018)	I04
Gráfica 36. Número de víctimas de HAS por institución (2016-septiembre de 2018)	I04
Gráfica 37. Número de víctimas de HAS por institución (2016)	I04
Gráfica 38. Número de víctimas de HAS por institución (2017)	I05
Gráfica 39. Número de víctimas de HAS por institución (hasta septiembre de 2018)	I05
Gráfica 40. Porcentaje de conductas denunciadas (2016-septiembre de 2018)	I06
Gráfica 41. Porcentaje de casos por tiempos transcurridos entre la recepción de la denuncia y la determinación de la procedencia de la investigación (2016-septiembre de 2018)	I07
Gráfica 42. Porcentaje de casos por área, instancia o persona a la que acudió la víctima a presentar su caso (2016-septiembre de 2018)	I08
Gráfica 43. Porcentaje de casos por sexo de las víctimas (2016-septiembre de 2018)	I08
Gráfica 44. Porcentaje de casos por año y sexo de las víctimas (2016-septiembre de 2018)	I09
Gráfico 45. Número de denuncias anónimas por institución y por año	I10
Gráfica 46. Porcentaje de casos por rango de edad de las víctimas (2016-septiembre de 2018)	I10
Gráfica 47. Porcentaje de casos por grado académico de las víctimas (2016-septiembre de 2018)	I11
Gráfica 48. Porcentaje de casos por cargo de las víctimas que ocupan en las instituciones (2016-septiembre de 2018)	I12
Gráfica 49. Número de casos por características específicas de las víctimas de HAS (2016-septiembre de 2018)	I13
Gráfica 50. Porcentaje de casos por sexo de los agresores (2016-septiembre de 2018)	I13
Gráfica 51. Porcentaje de casos por rangos de edad de los agresores (2016-septiembre de 2018)	I14
Gráfica 52. Porcentaje de casos por grado académico de los agresores (2016-septiembre de 2018)	I14
Gráfica 53. Porcentaje de casos por cargo de los agresores (2016-septiembre de 2018)	I15
Gráfica 54. Porcentaje de casos con resolución a través de la mediación (2016-septiembre de 2018)	I16
Gráfica 55. Porcentaje de casos donde se adoptaron medidas cautelares (2016-septiembre de 2018)	I17
Gráfica 56. Porcentaje de casos donde hubo un cambio físico de ubicación laboral de la víctima de HAS (2016-septiembre de 2018)	I18
Gráfica 57. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de área de la víctima de HAS (2016-septiembre de 2018)	I18
Gráfica 58. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de horario de trabajo de la víctima de HAS (2016-septiembre de 2018)	I19
Gráfica 59. Porcentaje de víctimas y agresores que continúan trabajando en la institución donde se llevó a cabo el HAS (2016-septiembre de 2018)	I19
Gráfica 60. Porcentaje de casos donde hubo un cambio físico de ubicación laboral del agresor en casos de HAS (2016-septiembre de 2018)	I20
Gráfica 61. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de unidad administrativa del agresor en casos de HAS (2016-septiembre de 2018)	I20
Gráfica 62. Porcentaje de casos donde hubo un cambio de horario de trabajo del agresor en casos de HAS (2016-septiembre de 2018)	I20
Gráfica 63. Porcentaje de casos por sanciones impuestas (2016-septiembre de 2018)	I21
Gráfico 64. Porcentaje de casos por estatus y año (2016-septiembre de 2018)	I23
Gráfico 65. Porcentaje de casos concluidos de HAS (2016-septiembre de 2018)	I24
Gráfica 66. Porcentaje de casos que han sido llevados a la investigación penal (2016-septiembre de 2018)	I25

Gráfica 67. Porcentaje de casos que han recurrido a la CNDH (2016-septiembre de 2018)	I26
Gráfica 68. Porcentaje de servidoras y servidores públicos en las instituciones de la APF encuestadas	I28
Gráfica 69. Porcentaje acumulado en el tiempo de instituciones con protocolo contra HAS	I30
Gráfica 70. Porcentaje de instituciones que publicaron un documento adicional o adecuación al Protocolo por año	I32
Gráfica 71. Porcentaje de instituciones que publicaron un documento adicional o adecuación según tipo de documento	I32
Gráfica 72. Porcentaje de instituciones por causa de la implementación de un nuevo documento al Protocolo	I33
Gráfica 73. Porcentaje de instituciones con una o más instancias que vigilan el cumplimiento	I35
Gráfica 74. Porcentaje de áreas encargadas de vigilar el cumplimiento del Protocolo	I35
Gráfica 75. Porcentaje de instituciones por acciones para vigilar el Protocolo	I36
Gráfica 76. Porcentaje de instituciones por acciones específicas para vigilar el Protocolo	I36
Gráfica 77. Porcentaje de instituciones que cuentan con algún diagnóstico	I37
Gráfica 78. Porcentaje de instituciones por resultados encontradas en los diagnósticos	I38
Gráfica 79. Porcentajes de instituciones por recomendaciones surgidas de los diagnósticos	I38
Gráfica 80. Porcentaje de instituciones que no cumplen con las acciones mínimas de prevención del protocolo por acción de prevención	I39
Gráfica 81. Porcentajes de instituciones por medio de difusión del Pronunciamiento “Cero” Tolerancia	I41
Gráfica 82. Porcentaje de instituciones por curso ofrecido sobre HAS	I42
Gráfica 83. Porcentaje de instituciones por medios para la sensibilización de HAS	I42
Gráfica 84. Porcentaje de instituciones que capacitaron a su personal por año	I42
Gráfica 85. Porcentaje de instituciones con programa anual de capacitación HAS	I44
Gráfica 86. Porcentaje de instituciones por población objetivo de los cursos	I46
Gráfica 87. Porcentaje de instituciones por medio de difusión de una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia	I47
Gráfica 88. Porcentaje de instituciones con medidas cautelares	I49
Gráfica 89. Porcentaje de instituciones por modalidades para prevenir e identificar conductas de HAS	I51
Gráfica 90. Porcentaje de instituciones que no contestaron la fecha aproximada de cada acción	I51
Gráfica 91. Porcentaje de instituciones que no contestaron la descripción de cada acción	I52
Gráfica 92. Porcentaje de respuestas de la categoría principal de cada acción	I52
Gráfica 93. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 1	I53
Gráfica 94. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 2	I53
Gráfica 95. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 3	I53
Gráfica 96. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 4	I54
Gráfica 97. Porcentaje de respuestas para el 1er, 2do y 3er lugar en Acción 5	I54
Gráfica 98. Porcentaje de instituciones por condiciones mínimas para las Personas consejeras	I55
Gráfica 99. Porcentaje de instituciones por estrategia de difusión de las Personas consejera	I56
Gráfica 100. Porcentaje de instituciones que dieron información en una o dos vías de las Personas consejeras, para septiembre de 2018	I58

Gráfica I01. Número de Personas consejeras por año	I59
Gráfica I02. Número de Personas consejeras por año y sexo	I61
Gráfica I03. Número de mujeres y hombres que se dieron de baja para ser Personas consejeras por año	I63
Gráfico I04. Promedios de las edades de las mujeres y hombres Personas consejeras	I65
Gráfica I05. Porcentaje de persona consejeras por grado académico, 2016	I67
Gráfica I06. Porcentaje de personas consejeras por cargo y sexo, 2016	I68
Gráfica I07. Porcentaje de personas consejeras por cargo y sexo, 2017	I68
Gráfica I08. Porcentaje de personas consejeras por cargo y sexo, 2018	I69
Gráfica I09. Porcentaje de instituciones por medio de selección de las Personas Consejeras	I70
Gráfica I10. Porcentaje de instituciones por respuestas sobre las funciones de las Personas consejeras	I72
Gráfica I11. Porcentaje de instituciones que respondieron	I74
Gráfica I12. Porcentaje de instituciones por autoridades encargadas de identificar necesidad de atención especializada	I75
Gráfica I13. Porcentaje de instituciones por tipo de participación de la Persona consejera	I76
Gráfica I14. Porcentaje de instituciones por instancia última del seguimiento de las Personas consejeras	I78
Gráfica I15. Porcentaje de instituciones por tipo de valoración de riesgo de la presunta víctima	I79
Gráfica I16. Porcentaje de instituciones que dieron información en una o dos vías de las personas de los CEPCI, hasta septiembre de 2018	I82
Gráfica I17. Número de personas en los CEPCI por año	I84
Gráfica I18. Número de personas del CEPCI por año y sexo	I85
Gráfica I19. Porcentaje de instituciones por situación de los CEPCI, 2018	I87
Gráfica I20. Porcentajes de personas en los CEPCI por cargo en el CEPCI, 2018	I88
Gráfica I21. Número de mujeres y hombres que se dieron de baja del CEPCI por año	I89
Gráfica I22. Promedios de las edades de las mujeres y hombres de los CEPCI	I90
Gráfica I23. Porcentaje de personas de los CEPCI por grado académico, 2015	I92
Gráfica I24. Porcentaje de personas de los CEPCI por grado académico, 2016-2018	I92
Gráfica I25. Porcentaje de personas del CEPCI por cargo y sexo, 2015	I93
Gráfica I26. Porcentaje personas del CEPCI por cargo y sexo, 2016	I94
Gráfica I27. Porcentaje de personas del CEPCI por cargo y sexo, 2017	I94
Gráfica I28. Porcentaje de personas del CEPCI por cargo y sexo, 2018	I95
Gráfica I29. Número de personas en los OIC por año	I99
Gráfica I30. Número de personas del CEPCI por año y sexo	200
Gráfica I31. Porcentaje de instituciones por la situación de los OIC, 2018	202
Gráfica I32. Promedios de las edades de personas de los OIC por año y sexo	203
Gráfica I33. Porcentaje de personas de los OIC por grado académico y sexo, 2015	204
Gráfica I34. Porcentaje de personas de los OIC por grado académico por año y sexo, 2016-2018	205

Gráfica I35. Porcentaje personas de los OIC por cargo y sexo, 2015	206
Gráfica I36. Porcentaje de personas de los OIC por cargo y sexo, 2016	206
Gráfica I37. Porcentaje de personas de los OIC por cargo y sexo, 2017	207
Gráfica I38. Porcentaje de personas de los OIC por cargo y sexo, 2018	207
Gráfica I39. Porcentaje de personas de los OIC por área laboral y sexo, 2015	208
Gráfica I40. Porcentaje de personas de los OIC por área laboral y sexo, 2017	208
Gráfica I41. Porcentaje de OIC por actividad realizada en proceso de HAS	209
Gráfica I42. Porcentaje de instituciones por procedimiento desarrollado por OIC en la investigación de casos de HAS	210
Gráfica I43. Número de casos que tuvieron conocimiento los OIC y que dieron vista los CEPCI	212
Gráfica I44. Porcentaje de instituciones donde el CEPCI dio vista al OIC de casos (2016-2018)	213
Gráfica I45. Número de denuncias donde el CEPCI dio vista al OIC de casos	213
Gráfica I46. Porcentaje de instituciones donde el OIC tuvo conocimiento de casos (2016-2018)	214
Gráfica I47. Número de casos donde el OIC tuvo conocimiento de casos	214
Gráfica I48. Porcentaje de instituciones por previsión de instrumentos que den criterios para iniciar una investigación por HAS	216
Gráfica I49. Número casos donde el OIC inicio a investigación por violencia	218
Gráfica I50. Porcentaje de instituciones donde el OIC inicio investigación por violencia (2016-2018)	219
Gráfica I51. Porcentaje de instituciones donde el OIC determinó no iniciar investigación de casos (2016-2018)	219
Gráfica I52. Número de casos donde el OIC determinó no iniciar investigación de casos	220
Gráfica I53. Porcentaje de casos donde el OIC efectuó procedimientos administrativos de casos	221
Gráfica I54. Porcentaje de instituciones por leyes para determinar sanción administrativa	222
Gráfica I55. Número de denuncias donde el OIC aplico sanciones administrativas de HAS por sexo y año	223
Gráfica I56. Porcentaje de casos donde el OIC efectuó procedimientos administrativos y sanciones administrativas	224
Gráfica I57. Porcentaje de instituciones por sanciones administrativas aplicadas con mayor frecuencia	224
Gráfica I58. Tendencia del proceso de los casos de HAS en el OIC	226

Índice de Tablas

Tabla 6. Entidades donde se encuentra tipificado el acoso sexual	22
Tabla 1. Número de casos denunciados por edad	32
Tabla 2. Número de persona denunciante y persona denunciada, por sexo	33
Tabla 3. Porcentaje de las personas denunciadas según sexo y edad	33
Tabla 4. Porcentaje de conducta contraria a la Regla de integridad de Comportamiento Digno	34
Tabla 5. Número y Porcentaje de casos según estatus	35
Tabla 6. Entidades donde se encuentra tipificado el acoso sexual	50
Tabla 7. Artículos de los Códigos Penales de las entidades federativas que establecen el uso de medios electrónicos dentro del acoso sexual	51
Tabla 8. Artículos de los Códigos Penales de las entidades federativas que prevén destitución e inhabilitación	52

<i>Tabla 9. Penas del hostigamiento sexual en las entidades federativas que lo prevén</i>	53
<i>Tabla 10. Ejes que conforman cada Cuestionario del Estudio de HAS 2015 y 2018</i>	61
<i>Tabla 11. Líneas de acción generales en las que reportan la realización de acciones sobre HAS en 2018</i>	66
<i>Tabla 12. Dependencias encuestadas en 2015</i>	67
<i>Tabla 13. Dependencias encuestadas en 2018</i>	67
<i>Tabla 14. Instituciones que ofrecieron información según la vía en 2018</i>	68
<i>Tabla 15. Fuentes de información sobre HAS en la APF</i>	73
<i>Tabla 16. Distribución de número de casos por institución y por año</i>	77
<i>Tabla 17. Instituciones que no reportan casos de HAS entre 2016 y hasta septiembre de 2018</i>	78
<i>Tabla 18. Número de víctimas mujeres por institución, 2016</i>	80
<i>Tabla 19. Número de víctimas de HAS por rango de edad e institución, 2016</i>	80
<i>Tabla 20. Número de víctimas por rango de edad e institución, 2017</i>	83
<i>Tabla 21. Número de conductas denunciadas de carácter sexual, 2017</i>	85
<i>Tabla 22. Número de conductas denunciadas relacionadas con expresiones, rumores o insultos de carácter sexual, 2017</i>	85
<i>Tabla 23. Número de víctimas por la relación con el victimario y por institución, 2017</i>	86
<i>Tabla 24. Desagregación de los estatus de los casos de HAS, 2017</i>	87
<i>Tabla 25. Número de víctimas por rango de edad y por institución, 2018</i>	90
<i>Tabla 26. Número de casos por estatus e institución, 2018</i>	92
<i>Tabla 27. Rubros de información solicitados a la SFP sobre los cuales las instituciones han reportado información</i>	93
<i>Tabla 28. Instituciones de la APF que proporcionaron información sobre HAS en 2015</i>	95
<i>Tabla 29. Instituciones sin casos en 2014, pero sí en 2015</i>	96
<i>Tabla 30. Número de resoluciones de casos de HAS, 2014-2015</i>	96
<i>Tabla 31. Tipo de causa de casos de HAS, 2014-2015</i>	97
<i>Tabla 32. Instituciones que no dieron la fecha en la que comenzaron a registrar casos</i>	99
<i>Tabla 33. Instituciones con más de una instancia encargada del registro de casos</i>	100
<i>Tabla 34. Instituciones que no reportaron información sobre HAS</i>	102
<i>Tabla 35. Número de casos por institución y por año</i>	105
<i>Tabla 36. Número de casos por sexo de las víctimas e institución (2016-septiembre de 2018)</i>	109
<i>Tabla 37. Resumen de los casos donde las víctimas eran prestadoras de servicio social por institución</i>	111
<i>Tabla 38. Número de casos con estatus de "pendiente" en la resolución a través de la mediación (2016-septiembre de 2018)</i>	117
<i>Tabla 39. Otras consideraciones sobre la adopción de medidas cautelares por institución</i>	117
<i>Tabla 40. Número de casos por estatus e institución (2016-septiembre de 2018)</i>	124
<i>Tabla 41. Porcentajes de servidoras y servidores públicos por institución de la APF encuestadas</i>	129
<i>Tabla 42. Protocolos anteriores al expedido por la SEGOB por institución</i>	131

<i>Tabla 43. Nombre del documento adicional de las instituciones de la APF</i>	<i>I33</i>
<i>Tabla 44. Áreas que dan seguimiento y vigilancia a las acciones de HAS, 2015</i>	<i>I34</i>
<i>Tabla 45. Instancias encargadas de ejecutar las acciones de prevención diferentes a las Oficinas Mayores por institución</i>	<i>I37</i>
<i>Tabla 46. Instituciones que no dieron información sobre las fechas de aplicación por acciones de prevención</i>	<i>I40</i>
<i>Tabla 47. Porcentajes de instituciones por fechas de creación y difusión del pronunciamiento</i>	<i>I41</i>
<i>Tabla 48. Porcentajes de servidoras y servidores públicos capacitados en las instituciones encuestadas</i>	<i>I43</i>
<i>Tabla 49. Porcentaje de instituciones por fechas de aplicación de la sensibilización sobre HAS</i>	<i>I45</i>
<i>Tabla 50. Porcentaje de instituciones por fechas de aplicación de las facilidades para la formación de P.C. y CEPCI</i>	<i>I46</i>
<i>Tabla 51. Porcentaje de instituciones por fechas de aplicación de cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia</i>	<i>I48</i>
<i>Tabla 52. Porcentaje de instituciones por fechas de establecimiento de medidas cautelares</i>	<i>I49</i>
<i>Tabla 53. Instituciones con acciones de difusión para prevenir HAS, en 2015</i>	<i>I50</i>
<i>Tabla 54. Categorías generales según acciones tomadas</i>	<i>I52</i>
<i>Tabla 55. Porcentaje de instituciones por fechas en las cuales se instauraron los medios ofrecidos a las P.C.</i>	<i>I55</i>
<i>Tabla 56. Contenido de lo que se difunde de las Personas consejeras</i>	<i>I56</i>
<i>Tabla 57. Instituciones que dieron información en una o dos vías</i>	<i>I58</i>
<i>Tabla 58. Cantidad de Personas consejeras reportadas en ambas vías del SISOBSEVANCIA por instituciones en 2018</i>	<i>I59</i>
<i>Tabla 59. Porcentaje de Personas consejeras según total del personal por institución en 2018</i>	<i>I60</i>
<i>Tabla 60. Número de mujeres y hombres Personas consejeras por año y sexo</i>	<i>I61</i>
<i>Tabla 61. Año en el cual empezaron a tener Personas consejeras cada institución</i>	<i>I63</i>
<i>Tabla 62. Instituciones en las cuales se dieron de baja Personas consejeras en 2018</i>	<i>I63</i>
<i>Tabla 63. Instituciones que no dieron información sobre la edad de Personas consejeras</i>	<i>I65</i>
<i>Tabla 64. Rangos de edad por año</i>	<i>I66</i>
<i>Tabla 65. Porcentaje de Personas consejeras por rango de edad y año</i>	<i>I66</i>
<i>Tabla 66. Instituciones que no dieron información sobre el grado académico de Personas consejeras</i>	<i>I66</i>
<i>Tabla 67. Respuestas repetidas sobre funciones de P.C.</i>	<i>I72</i>
<i>Tabla 68. Respuestas de funciones de Personas Consejeras</i>	<i>I72</i>
<i>Tabla 69. Respuestas destacadas del inciso a)</i>	<i>I73</i>
<i>Tabla 70. Respuestas destacadas sobre la atención especializada</i>	<i>I75</i>
<i>Tabla 71. Respuestas destacadas del inciso b)</i>	<i>I75</i>
<i>Tabla 72. Respuestas destacadas del inciso c)</i>	<i>I76</i>
<i>Tabla 73. Respuesta de la SFP para inciso g)</i>	<i>I77</i>
<i>Tabla 74. Respuesta de la SEP para inciso i)</i>	<i>I77</i>
<i>Tabla 75. Respuestas sobre el inciso k)</i>	<i>I78</i>
<i>Tabla 76. Respuestas destacadas sobre la valoración de riesgo por institución</i>	<i>I79</i>

<i>Tabla 77. Instituciones con evaluación de acciones de prevención y atención</i>	<i>180</i>
<i>Tabla 78. Hallazgos de la evaluación por institución</i>	<i>180</i>
<i>Tabla 79. Instituciones que dieron información en una o dos vías</i>	<i>183</i>
<i>Tabla 80. Número de personas consejeras reportadas en ambas vías del SISOBSE VANCIA, que es incoherente</i>	<i>184</i>
<i>Tabla 81. Número de mujeres y hombres personas de los CEPCI por año e institución</i>	<i>185</i>
<i>Tabla 82. Año en el cual empezaron a tener CEPCI cada institución</i>	<i>188</i>
<i>Tabla 83. Instituciones que no dieron información sobre la edad de las personas de sus CEPCI</i>	<i>189</i>
<i>Tabla 84. Rangos de edad de las personas de los CEPCI por año</i>	<i>190</i>
<i>Tabla 85. Número de personas del CEPCI por rango de edad y año</i>	<i>191</i>
<i>Tabla 86. Instituciones que no dieron información sobre el grado académico de personas de los CEPCI</i>	<i>191</i>
<i>Tabla 87. Respuestas destacadas sobre las funciones del CEPCI</i>	<i>196</i>
<i>Tabla 88. Respuestas con acciones de prevención por el CEPCI</i>	<i>196</i>
<i>Tabla 89. Instituciones que no dieron información sobre las características de las personas de su OIC</i>	<i>199</i>
<i>Tabla 90. Número de personas de los OIC por año e institución</i>	<i>200</i>
<i>Tabla 91. Instituciones que no dieron información sobre la edad de las personas de sus OIC</i>	<i>203</i>
<i>Tabla 92. Rangos de edad por año</i>	<i>203</i>
<i>Tabla 93. Porcentaje de personas del OIC por rango de edad y año</i>	<i>204</i>
<i>Tabla 94. Instituciones que describieron procedimiento ante casos HAS</i>	<i>210</i>
<i>Tabla 95. Instituciones sin casos, sin información o ambas en el OIC</i>	<i>212</i>
<i>Tabla 96. Número de denuncias con víctima mujer de HAS que dio vista el CEPCI</i>	<i>213</i>
<i>Tabla 97. Número de casos con víctima mujer de HAS que tuvo conocimiento el OIC</i>	<i>215</i>
<i>Tabla 98. Instituciones que investigan todas las denuncias sin excepción</i>	<i>216</i>
<i>Tabla 99. Número casos donde el OIC inicio a investigación por violencia e institución</i>	<i>218</i>
<i>Tabla 100. Número de casos con víctima mujer donde el OIC determinó no iniciar investigación de casos</i>	<i>220</i>
<i>Tabla 101. Número de casos donde el OIC efectuó procedimientos administrativos de casos</i>	<i>220</i>
<i>Tabla 102. Mecanismo o protocolos para sancionar, 2015</i>	<i>221</i>
<i>Tabla 103. Número de casos por HS y AS donde el OIC aplicó sanciones administrativas por sexo y año</i>	<i>223</i>
<i>Tabla 104. Instituciones que han aplicado sanciones administrativas</i>	<i>225</i>

Índice de Esquemas

<i>Esquema 1. Elementos a considerar para el análisis del acoso y hostigamiento sexual laboral</i>	<i>40</i>
<i>Esquema 2. Finalidades del Protocolo expedido por la SEGOB</i>	<i>54</i>
<i>Esquema 3. Apartado de Prevención de conductas de HAS del Protocolo expedido por la SEGOB</i>	<i>55</i>
<i>Esquema 4. Orden de autoridades en el Protocolo expedido por la SEGOB</i>	<i>57</i>
<i>Esquema 5. Apartados del Cuestionario sobre HAS, 2018</i>	<i>63</i>

Esquema 6. Fuentes de información sobre el HAS en la APF _____ 72

Esquema 7. Tipos de medidas cautelares emitidas por institución, 2018 _____ 91

Esquema 8. Sanciones relacionadas con consecuencias laborales para los agresores (2016-septiembre de 2018) _____ 122

Esquema 9. Año en que se incorporó el tema HAS por institución _____ 144

Esquema 10. Procedimiento general del OIC durante una denuncia de HAS _____ 211

Índice de Mapa

Mapa 1. Porcentaje de prevalencia de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral _____ 31

Índice de Diagrama

Diagrama 1. Procedimiento general de denuncia de HAS en las instituciones de la APF, con base en el Protocolo _____ 71

BIBLIOGRAFÍA

- ANSOLEAGA, Elisa; MAURO, Amalia, y GÓMEZ-RUBIO, Constanza. *Violencia Laboral en América Latina: una revisión de la evidencia científica*. Vertex. Rev. Argentina de Psiquiat. 2015. Vol. XXVI. 444-452.
- APA, American Psychiatric Association. Diagnostic and statistical manual of mental disorders. En INMUJERES, *Diseño conceptual. Medición del Acoso Sexual a las mujeres en los Centros de Trabajo*, 2006.
- CEDAW, Recomendación General 19. Disponible en: http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf
- CNDH, *Estudio sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Materia de Puestos y Salarios en la Administración Pública Federal (APF) 2017*, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20180206.pdf>
- CNDH. *Programa Anual de Trabajo*. 2016
- CNDH, Recomendación 37/2017. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_037.pdf
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Edición 2014. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/agresi%C3%B3n/agresi%C3%B3n.htm> Fecha de consulta: 07 de noviembre 2018.
- FARLEY, Lin. Sexual Shakedown: The Sexual Harassment of Women on the Job, en INMUJERES, *Diseño conceptual. Medición del Acoso Sexual a las mujeres en los Centros de Trabajo*, 15. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/246_diseño_conceptual_hasl.pdf Fecha de consulta: 11 de enero de 2019.
- GIL, Juana María, coord., Acoso sexual y acoso por razón de sexo: actuación de las administraciones públicas y de las empresas, t. 36: Justicia y Sociedad, 2013. Disponible en <https://www.ehu.es/documents/2007376/0/Acoso+sexual+y+acoso+por+raz%C3%B3n+de+sexo>
- GONZÁLEZ, C., PINCHEIRA, P., MOYANO, E. Análisis de fiabilidad y estructura factorial del inventario de violencia y acoso psicológico en el trabajo IVAPT-PANDO. En: Moyano E, editor. *Calidad de vida y psicología en el Bicentenario de Chile*. Santiago: Editorial Marmos. 2010. 507-537
- INEGI, *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Cifras durante el Tercer trimestre de 2018. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_11.pdf
- INMUJERES, *Diseño conceptual. Medición del Acoso Sexual a las mujeres en los Centros de Trabajo*, 2006. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/246_diseño_conceptual_hasl.pdf
- INMUJERES, *Glosario de género*, 2007.
- INMUJERES, *Informe estadístico de registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la administración pública federal*, 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403545/Informe_Casos_Hostigamiento.pdf
- INMUJERES, *Informe estadístico de registro de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en la administración pública federal*, 2018.
- INTER, Press Service, *Perspectiva de Género. Glosario de términos*, 1997, citada *Glosario Género y Salud*. Disponible en: <http://genero.bvsalud.org/dol/docsonline/7/8/287-166-Glosario.htm>.
- MACKINNON, Catherine A. Sexual Harassment of Working Women: A case of Sex Discrimination. En Pérez Guardo y Rodríguez Sumaza, *Un análisis del concepto de acoso sexual laboral: reflexiones y orientaciones para la investigación y la intervención social, Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 31, Núm. 1, 2013, p. 195-219. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/41647/39705>
- MOYER, Robert y NATH, Anjan. *Algunos efectos de las breves intervenciones de capacitación sobre las percepciones del acoso sexual*, 2006.
- OIG, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL. *Nota de Igualdad: El acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral y educativo: violencia contra las mujeres invisibilizada*. 2016. disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_de_igualdad_21_acoso_sexual.pdf
- PANDO, M., ARANDA, C., OLIVARES, D. *Análisis factorial confirmatorio del inventario de violencia psicológica y acoso psicológico en el trabajo (IVAPT-PANDO)* para Bolivia y Ecuador. *Liberabit*. 2012. 18 (1). 27-36

- PANDO, M., ARANDA, C., PARRA, L., GUTIÉRREZ, AM. *Determinación del mobbing y validación del Inventario de Violencia y Acoso Psicológico en el Trabajo (IVAPT)* para Colombia. Salud univorte 2013. 29 (3): 525-533.
- PÉREZ, Guardo Rocío y RODRÍGUEZ, Sumaza Carmen. *Un análisis del concepto de acoso sexual laboral: reflexiones y orientaciones para la investigación y la intervención social*. 2013. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 31, Núm. 1. 195-219. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/41647/39705> Fecha de consulta: 9 de enero de 2019.
- PÉREZ GUARDO, Rocío y RODRÍGUEZ SUMAZA, Carmen, Un análisis del concepto de acoso sexual laboral: reflexiones y orientaciones para la investigación y la intervención social, Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 31, Núm. 1, 2013, p. 195-219. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/41647/39705>
- SEGOB, *Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual*. México, 2016. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5450530&fecha=31/08/2016
- TUC, *Nearly two in three Young women have experienced sexual harassment at work, TUC survey reveals*. Disponible en: <https://www.tuc.org.uk/news/nearly-two-three-young-women-have-experienced-sexual-harassment-work-tuc-survey-reveals>
- WISE, Sue y STANLEY, Liz. El acoso sexual en la vida cotidiana En Pérez Guardo y Rodríguez Sumaza, *Un análisis del concepto de acoso sexual laboral: reflexiones y orientaciones para la investigación y la intervención social*, Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 31, Núm. 1, 2013, p. 195-219. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/41647/39705>

Leyes

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Ley General Para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Documentos oficiales internacionales

- CEDAW, Recomendación General 19. Disponible en: http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Violence against woman: an EU-wide survey. Main results report*, p. 95 y 96. Disponible en: <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>
- OEA, *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará"*. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.
- OIT, Informe mundial sobre salarios 2018/2019. *Qué hay detrás de la brecha salarial de género*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650653.pdf
- OIT, Informe V (I). *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo*, Confederación Internacional del Trabajo, 107. ° reunión, 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554100.pdf
- OMS, Organización Mundial de la Salud. *Sensibilizando sobre el acoso psicológico en el Trabajo Programa de Salud Ocupacional y Ambiental*. Serie Protección de la Salud de los Trabajadores. 2004. Ginebra.
- ONU, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 1979. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- ONU, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- OIT: *ABC of women workers' rights and gender equality*. Ginebra, 2007, p. 165 y 166.

ANEXO. Instrumento aplicado en la Encuesta sobre Hostigamiento sexual y Acoso sexual en la APF

1. ¿Cuántas mujeres laboran actualmente en su institución?
2. ¿Cuántos hombres laboran actualmente en su institución?
3. El 31 de agosto de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación, con el fin de erradicar conductas y prácticas relacionadas con el hostigamiento sexual y el acoso sexual en las instituciones de la Administración Pública Federal. Con base en lo anterior, y acorde con las tareas de la observancia de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, atribuidas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículos 22, 46, 47, 48 y 49 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y artículo 6, fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos), se plantean las siguientes preguntas:

- 3.1 ¿Su institución ha adoptado el *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación?

Explique la razón por la que no está dando cumplimiento a esta obligación.

4. ¿Contaba con un protocolo para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y acoso sexual antes de la entrada en vigor del actual *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación?
 - 4.1 Señale el nombre del protocolo implementado con anterioridad al actual Protocolo vigente expedido por la Secretaría de Gobernación.
 - 4.2 Señale la fecha en que entró en vigor el protocolo implementado con anterioridad al actual Protocolo vigente expedido por la Secretaría de Gobernación.
5. Al interior de su institución, ¿qué área o instancia se encarga de **vigilar el cumplimiento del *Protocolo para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y acoso sexual***?
6. Al interior de su institución, ¿qué área se encarga de realizar las **acciones específicas para prevenir** el hostigamiento sexual y acoso sexual?

De 2016 y hasta el 30 de septiembre de 2018, de las siguientes ocho acciones específicas (señaladas en los numerales 6.1 al 6.8) de prevención que señala el Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual, indique lo siguiente:

- Del 1 al 8, según el orden de importancia que se le ha dado a cada acción en su institución (*donde 1 es muy importante, y 8, poco importante*). No repita ningún número asignado.
 - La fecha aproximada en que se implementó cada acción. Si se ha implementado más de una vez, especificarlo en la descripción y poner en el espacio destinado a la fecha el dato de la primera vez que se implementó.
 - La descripción breve de la implementación de cada acción.
- 6.1 Adoptar, preferentemente por sus titulares, un pronunciamiento de “Cero Tolerancia” a las conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, que deberá comunicarse a las Servidoras y los servidores públicos, a través de los medios o canales de comunicación institucionales que resultan idóneos para dejar constancia de su conocimiento.
- 6.2 Asegurar que la totalidad del personal reciba al menos una sesión anual de sensibilización sobre Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

- 6.3** Brindar facilidades para el proceso formativo de sensibilización de las y los integrantes de los Comités y para la Certificación de las Personas consejeras.
- 6.4** Promover una cultura institucional de igualdad de género y un clima laboral libre de violencia, y documentar la campaña de difusión que anualmente se lleve a cabo, entre otros, para prevenir y erradicar el Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
- 6.5** Contar con el número necesario de las Personas consejeras para la atención del Primer contacto.
- 6.6** Adoptar medidas cautelares para proteger a la presunta víctima.
- 6.7** Prevenir e identificar conductas que impliquen Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
- 6.8** Proporcionar a la Persona consejera los medios para llevar a cabo sus actividades con oportunidad en los casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

7. Describa **las acciones específicas (en los numerales 7.1 al 7.5) y las fechas de aplicación, para que el personal identifique conductas de hostigamiento y acoso sexual.** Puede mencionar hasta cinco acciones diferentes.

7.1 Acción 1

7.2 Acción 2

7.3 Acción 3

7.4 Acción 4

7.5 Acción 5

8. De acuerdo al *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación, se establece que la Oficialía Mayor de cada institución de la Administración Pública (o su análogo) designará, entre las servidoras y los servidores públicos, a las Personas consejeras que se desempeñarán, en las distintas instalaciones de las Dependencias o Entidades, y mantendrá actualizado el directorio de dichas personas para publicarlos en los medios electrónicos públicos de la institución. Asimismo, la Persona consejera orientará y, en su caso, acompañará a la Presunta víctima, ante las diferentes autoridades competentes. Con base en lo expuesto, proporcione el listado de las Personas Consejeras desagregada por año (2016, 2017, septiembre de 2018) en el cual indique sexo, edad, escolaridad, cargo, área de la persona consejera y si cuenta o no con certificación de INMUJERES para el ejercicio de sus funciones.

Para ello le pedimos que descargue el archivo en Excel que viene a continuación, lo llene y, posteriormente, lo adjunte con la información requerida. [Descargar formato Excel](#)

8.1 ¿Con cuántas personas consejeras (o alguna figura semejante) cuenta su institución actualmente dedicadas a la orientación y acompañamiento de presuntas víctimas de hostigamiento sexual y acoso sexual?

8.2 En su institución, ¿cómo se selecciona a las personas consejeras?

8.3 En caso de que no esté dando cumplimiento a esta obligación, explique la razón:

8.4 De 2016 y hasta el 30 de septiembre de 2018, de las siguientes II funciones de la Persona Consejera (señaladas en los numerales 8.4.I al 8.4.II) que prevé el *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual*, indique lo siguiente:

Del I al 8, según el orden de importancia de las funciones de la Persona Consejera en su institución (*donde I es muy importante, y II, poco importante*). No repita ningún número asignado. La descripción breve de cómo cumplen las Personas consejeras sus funciones.

8.4.I Dar atención de Primer contacto y, en caso de urgencia, auxiliar a la Presunta víctima para que reciba atención especializada que corresponda.

- 8.4.2 Proporcionar la información pertinente, completa, clara y precisa a las personas que le consulten sobre conductas relacionadas con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual, en su caso, orientarlas sobre las instancias que son competentes para conocer los hechos
- 8.4.3 Apoyar y auxiliar a la Presunta víctima en la narrativa de los hechos ante el Comité o ante la persona titular del área de quejas del Órgano interno de control, en la toma de la declaración respectiva.
- 8.4.4 Atender los exhortos o llamados del Comité, para otorgar asesoría u opinión sobre casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual.
- 8.4.5 Excusarse de intervenir en el supuesto de que pudiera actualizarse un Conflicto de interés en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o bien, actuar conforme a las instrucciones que reciba de la Oficialía Mayor para actuar en determinado sentido
- 8.4.6 Hacer del conocimiento por escrito del Órgano interno de control, al Instituto Nacional de las Mujeres y a la CONAVIM, cuando el Comité o alguna Servidora o servidor público se niegue a realizar acciones derivadas de la aplicación del presente Protocolo, y a la Secretaría de la Función Pública cuando la negativa sea del propio Órgano interno de control.
- 8.4.7 Brindar atención a la Presunta víctima conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y el Protocolo.
- 8.4.8 Turnar en un plazo no mayor a tres días hábiles a la Secretaría o al secretario Ejecutivo del comité y/o al Órgano interno de control, a través del área de quejas, las Denuncias de las que tenga conocimiento en la atención directa del Primer contacto.
- 8.4.9 Analizar si de la narrativa de los hechos de la Presunta víctima se identifican conductas de Hostigamiento sexual y Acoso sexual descritas en la Regla de integridad de Comportamiento Digno para orientar y acompañar adecuadamente a la Presunta Víctima.
- 8.4.10 Capturar las Denuncias en el Registro en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir de su recepción en los formatos y herramientas que determine la Secretaría de la Función Pública.
- 8.4.11 Dar seguimiento ante el Comité respecto al desahogo y atención de las Denuncias previstas en el Protocolo.
- 8.5 De acuerdo al *Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación, ¿cómo se ofrece la orientación sobre la información relacionada con la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y el acoso sexual?
- 8.6 ¿Cómo se lleva a cabo la valoración del riesgo de la presunta víctima de hostigamiento sexual y acoso sexual?
- 8.7 ¿Cómo se define si la presunta víctima de hostigamiento sexual y acoso sexual requiere atención especializada (psicológica, jurídica, entre otras)?
- 8.8 ¿Qué acciones se han llevado a cabo para asegurar las condiciones mínimas de operación para que las Personas Consejeras cumplan con sus funciones de orientación y acompañamiento?
- 8.9 ¿Cuenta con alguna estrategia para difundir quiénes son las personas consejeras?
 - 8.9.I Describa la estrategia implementada para difundir la información relacionada a las personas consejeras
- 9. De acuerdo al *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación, se establece que los Comités de ética y de prevención de conflictos de interés, conformados en cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal serán en términos del Acuerdo, el cual tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015 y sus respectivas actualizaciones. Proporcione el

listado de las personas que integran el Comité Ética y de Prevención de Conflicto de Interés en su institución, desagregada por año (2016, 2017, septiembre de 2018) en el cual indique sexo, edad, escolaridad, cargo y área de la persona.

Para ello le pedimos que descargue el archivo en Excel que viene a continuación, lo llene y, posteriormente, lo adjunte con la información requerida. [Descargar formato Excel](#)

9.1 ¿Desde qué año cuenta con un Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés en su institución?

9.2 ¿Cuántas personas conforman el Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés actualmente?

9.3 Especifique las funciones que tiene en su institución el Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés, en lo relacionado con la atención a los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual.

9.4 En caso de que no esté dando cumplimiento a esta obligación, explique la razón:

10. De acuerdo al *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación, se establece que los Órganos internos de control, a saber, las personas titulares de los Órganos internos de control y de sus áreas de quejas, en su caso, de responsabilidades, prevengan funciones puntuales para la investigación y sanción del hostigamiento y acoso sexual. Proporcione el listado de las personas que se han ocupado de la investigación y sanción de los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual del Órgano Interno de Control en su institución por año (de 2016, 2017, septiembre 2018), especificando el sexo, edad, escolaridad, cargo de las personas.

Para ello le pedimos que descargue el archivo en Excel que viene a continuación, lo llene y, posteriormente, lo adjunte con la información requerida. [Descargar formato Excel](#)

10.1 Especifique cuáles son las actividades que lleva a cabo el Órgano Interno de Control en lo relacionado con el Hostigamiento sexual y Acoso sexual.

10.2 En caso de que no esté dando cumplimiento a esta obligación, explique la razón:

11. Proporcione en cuántos casos ha dado vista el Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Interés al Órgano Interno de Control.

12. ¿Cuál es el número de casos de hostigamiento sexual y acoso sexual de los que ha tenido conocimiento el Órgano Interno de Control?

13. ¿Cuál es el número de investigaciones por hostigamiento sexual iniciadas por el Órgano Interno de Control?

14. ¿Cuál es el número de investigaciones por acoso sexual iniciadas por el Órgano Interno de Control?

15. ¿Cuál es el número de casos en los que se determinó no iniciar la investigación por parte del Órgano Interno de Control?

16. ¿Cuántos procedimientos administrativos ha determinado el Órgano Interno de Control en su institución, derivados de las investigaciones de Hostigamiento sexual y Acoso Sexual?

17. ¿Cuál es el número total de personas con sanciones administrativas por parte del Órgano Interno de Control desde el 2016 a septiembre de 2018 en casos de Acoso Sexual?

18. ¿Cuál es el número total de personas con sanciones administrativas por parte del Órgano Interno de Control desde el 2016 a septiembre de 2018 en casos de Hostigamiento sexual?

19. ¿Cuáles han sido las sanciones administrativas que se han aplicado con mayor frecuencia por casos de hostigamiento sexual y acoso sexual desde el 2016 a septiembre de 2018?

20. ¿Cuáles son los criterios que ha utilizado el Órgano Interno de Control para determinar la sanción administrativa en cada caso investigado por hostigamiento sexual y acoso sexual?

- 21.** ¿Cuáles son los criterios que emplea el Órgano Interno de Control para determinar si inicia o no una investigación?
- 22.** Describa el procedimiento desarrollado dentro del Órgano Interno de Control para la investigación de los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual.
- 23.** De acuerdo al *Protocolo para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación, en el numeral 35 se señala “La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés contará con un Registro de casos de Hostigamiento sexual y Acoso sexual, sus modalidades en el servicio público, de sus causas, características y de las determinaciones o recomendaciones que se hayan adoptado sobre éstos”. Con base en lo expuesto, responda lo siguiente:
- Especifique las características de los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual en su institución.
- Para ello le pedimos que descargue el archivo en Excel que viene a continuación, lo llene y, posteriormente, lo adjunte con la información requerida. [Descargar formato Excel](#)
- 23.1** ¿A partir de qué fecha están llevando a cabo el registro de estos casos?
- 23.2** ¿Qué área, instancia o cuál es el cargo de la persona que se ocupa de llevar a cabo el registro de los casos?
- 23.3** En caso de que no esté dando cumplimiento a esta obligación, explique la razón:
- 24.** ¿Cuáles han sido las acciones específicas para vigilar que se dé cumplimiento al Protocolo?
- 25.** ¿Cuántas servidoras y servidores públicos han capacitado en hostigamiento sexual y acoso sexual en su institución?
- 26.** ¿En su institución cuentan con algún diagnóstico que haya sido de utilidad para diseñar e implementar las acciones de prevención?
- 26.1** ¿Cuáles fueron los principales hallazgos?
- 27.** En su institución, ¿cuentan con un programa anual de capacitación que incorpore el tema del hostigamiento sexual y acoso sexual?
- 27.1** Indique desde que año se incorporó el tema de hostigamiento sexual y acoso sexual en el programa anual de capacitación.
- 27.2** ¿En qué consistía el programa anual de capacitación en tema de hostigamiento sexual y acoso sexual?
- 28.** ¿En su institución se ha desarrollado algún otro documento adicional o se ha implementado una adecuación o complementación al *Protocolo para la prevención, atención y sanción del Hostigamiento y Acoso Sexual* expedido por la Secretaría de Gobernación, con el objeto de coadyuvar a la prevención, atención y sanción de los casos de hostigamiento sexual y acoso sexual?
- 28.1** Indique en que año se publicó dicho documento adicional o la adecuación al Protocolo para la prevención, atención y sanción del Hostigamiento y Acoso Sexual.
- 28.2** 28.2 Por favor adjunte el documento adicional o la adecuación que se ha implementado al Protocolo para la prevención, atención y sanción del Hostigamiento y Acoso Sexual.
- 28.3** ¿Cuáles fueron las razones para publicar otro protocolo adicional al de la Secretaría de Gobernación?
- 29.** ¿En su institución cuentan con reportes o informes relacionados con la evaluación de las acciones específicas de prevención y atención de conductas de Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual?
- 29.1** ¿Cuáles son los principales hallazgos que se derivan de la evaluación que se ha llevado a cabo en su institución?
- 30.** En su institución, ¿se han presentado casos de Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual no resueltos al interior de la institución y en los que se recurrió a alguna otra dependencia?

- 30.1** En caso de ser afirmativo, ¿por qué se presentaron casos que no fueron atendidos y tuvieron que recurrir a otra dependencia?
- 30.2** ¿Cuántos casos no fueron atendidos y tuvieron que recurrir a una institución superior?