



**Quejoso:** Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., por conducto de su apoderado legal.  
Amparo Indirecto

**Escrito Inicial de Demanda**

**Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en Turno**

**Presente**

**Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.**, por conducto de su apoderado legal José Antonio Guevara Bermúdez, personalidad que se acredita en los términos de la escritura pública número 40 689, otorgada ante la fe de la licenciada Sara Cuevas Villalobos, titular de la Notaría Pública número 197 del Distrito Federal, de fecha veintidós de enero de 2014, misma que en copia certificada y simple acompaña esta demanda como ANEXO ÚNICO, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el ubicado en Tehuantepec 142, Colonia Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, México, Distrito Federal, C.P. 06760; y autorizando desde este momento para oír todo tipo de notificaciones e imponerse en autos a los CC. María de la Luz Estrada Mendoza, Martha Yuriria Rodríguez Estrada, Gabriela Rivera Díaz, Rodolfo Manuel Domínguez Márquez, Nancy Jocelyn López Pérez, Natalia Pérez Cordero, Ángel Gabriel Cabrera Silva, Mariana Teresa Peguero Moreno, Isis Nohemí Goldberg Hernández y Nayomi Aoyama González, respetuosamente ante usted comparezco para exponer:

Por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º fracción I, 107 fracción II y III, y demás relativos de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a solicitar a usted el **AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN**, contra las autoridades y por los actos que quedarán expuestos dentro del presente escrito. Para los efectos procesales conducentes y en cumplimiento a lo establecido por el artículo 108 de la Ley de Amparo vigente, manifiesto:



### *Nombre y domicilio de tercero interesado*

Bajo protesta de decir verdad, manifiesto el desconocimiento de la existencia de terceros interesados, así como sus nombres y direcciones.

### *Autoridades responsables*

1. Secretario de Gobernación.
2. Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Sistema), conformado por –según lo establecido por el artículo 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley)-:
  - La Secretaría de Gobernación;
  - La Secretaría de Desarrollo Social;
  - La Secretaría de Seguridad Pública;
  - La Procuraduría General de la República;
  - La Secretaría de Educación Pública;
  - La Secretaría de Salud;
  - La Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
  - El Instituto Nacional de las Mujeres;
  - El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;
  - El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y
  - Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.
3. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
4. Instituto Nacional de las Mujeres y Secretaría Ejecutivo del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.

### *Actos reclamados*

El retardo injustificado en la emisión de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México.

### *Hechos*

1. **El 08 de diciembre de 2010**, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C. y el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, presentamos una



Solicitud de Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de México ante el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres una con fundamento en los dispuesto por el artículo 24 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley General).

2. **El 11 de enero de 2011**, mediante acuerdo 07-E 11/01/2011 tomado en la cuarta sesión extraordinaria del Sistema se determinó erróneamente la improcedencia de la investigación sobre la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el Estado de México (Declaratoria de Alerta).
3. **El 02 de febrero de 2011**, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, presentó una demanda de amparo indirecto en contra de la resolución de improcedencia de la investigación sobre la Declaratoria de Alerta. Misma que fue admitida a trámite.
4. Tras un año de litigio, el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, mediante sentencia de **24 de febrero de 2012**, determinó que el Sistema había vulnerado los derechos del quejoso al negar la procedencia de la investigación sobre la Declaratoria de Alerta de Género, de tal suerte que debía de dejar insubsistente el acuerdo 07-E 11/01/2011 y emitir uno nuevo correctamente fundado y motivado.
5. Después de dos años de impugnaciones y retrasos en el cumplimiento de la sentencia de amparo, fue hasta el **28 de abril de 2014** que el Sistema admitió la procedencia de la solicitud la Declaratoria de Alerta y se inició la etapa de Investigación -en términos de lo establecido por el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Reglamento)-.
6. A **cuatro años** de la presentación de la Solicitud de Declaratoria de Alerta para el Estado de México; y ocho meses desde la admisión a investigación de la misma, la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género no ha sido decretada, lo cual ha causado serios impactos en la vida, libertad e integridad de las mujeres en el Estado de México y el aumento la violencia feminicida. Prueba evidente de esto ha sido el aumento de feminicidios y desapariciones de mujeres en el Estado de México. Según cifras recopiladas por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, el número de homicidios con características feminicidas desde el



año de la presentación de la solicitud se ha duplicado<sup>1</sup>. A este tipo de violencia contra la mujer se le ha sumado otro fenómeno alarmante, el número de desapariciones de mujeres en el Estado de México se ha elevado drásticamente<sup>2</sup>.

### *Preceptos violados*

Artículos 1 párrafos primero, segundo y tercero, 4, 8, 14, 16 párrafo primero, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1, 7.1, 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 4, 5, 6, 7, 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 2, 22, 23, 24, 25, 26 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y; 3 fracciones III, VII, 13, 16 fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

### *Conceptos de violación*

Primer concepto de violación.- Violación al derecho de debido proceso legal.

Fuente de la violación.-El retraso injustificado en la resolución sobre la solicitud de Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de México, presentada por los ahora quejosos en diciembre de 2010.

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha determinado que el debido proceso administrativo constituye una garantía para los derechos sociales.

El desarrollo jurisprudencial de la CoIDH, ha reafirmado que el respeto al debido proceso legal debe acatarse aún en los procedimientos administrativos:

*En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la*

<sup>1</sup>En el periodo de 2005 a 2010 el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio tuvo conocimiento de un total de 922 casos de homicidios con características feminicidas cometidos en el Estado de México. Para el año 2013, es decir el periodo de 2011-2013, se registraron más de 600 homicidios con estas características.

<sup>2</sup>Tan solo en el periodo de 2011 y 2012 se reportaron 1258 casos de desapariciones de mujeres en el Estado de México.



*administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.<sup>3</sup>*

*Es por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Así, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. [...]<sup>4</sup>*

El derecho al debido proceso ha sido consagrado en la Constitución Política en los artículos 14 y 16, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8.

El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

- 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

El cumplimiento al debido proceso garantiza que la actuación del servidor público siempre estará constreñida a la ley. Independientemente que la obligación se encuentre prevista expresamente en la ley o no. Si bien es cierto que ni la Ley ni el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ni ninguna otra disposición legal nacional o internacional especifica el plazo –número de días o meses- en el cual se deberá resolver la solicitud de Declaratoria de Alerta de Género, este “vacío legal” no exime a la el Sistema del cumplimiento al debido proceso y garantía de plazo razonable.

<sup>3</sup>Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrafo 126.

<sup>4</sup>Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, Párrafo 142.



El Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos establece que *la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.*

La garantía del plazo razonable exige que los procedimientos administrativos se desarrollen sin dilaciones indebidas y dentro de los plazos establecidos por ley. Este derecho pretende impedir que los administrados permanezcan largo tiempo sin certeza sobre la determinación de sus derechos y obligaciones, lo cual puede afectar sus intereses y propiciar una situación de inseguridad jurídica.

La doctrina sostiene que el “plazo razonable” constituye un concepto jurídico indeterminado que debe ser establecido con base a la ley, considerando el tipo de procedimiento en trámite. En tal sentido, el carácter “razonable” de la duración de un procedimiento administrativo debe apreciarse considerando las circunstancias de la causa, la complejidad del asunto, la conducta de los reclamantes y de las autoridades, así como las consecuencias de la demora.

En esta línea, la Corte IDH refiere que los procedimientos administrativos que determinan derechos de los administrados deben tramitarse en un plazo razonable. A efectos de verificar si el plazo ha sido razonable se debe tener en cuenta la complejidad del procedimiento y la actuación de la Administración Pública<sup>5</sup>.

En el mismo sentido la práctica jurisprudencial nacional ha afirmado lo determinado dentro del Sistema Interamericano:

*En relación con el concepto de demora o dilación injustificada en la resolución de los asuntos, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[...], establece que los tribunales deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento dentro de un plazo razonable, como uno de los elementos del debido proceso; aspecto sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando lo expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha establecido cuatro elementos o parámetros para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrolla un proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) la afectación*

<sup>5</sup>Cf. Corte IDH. Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. párr. 87 - 89. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxavvs.Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. párr. 93 al 95.



*generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Además de los elementos descritos, el último de los tribunales internacionales mencionados también ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo, el conjunto de actos relativos a su trámite, lo que ha denominado como el "análisis global del procedimiento", y consiste en analizar el caso sometido a litigio de acuerdo a las particularidades que representa, para determinar si un transcurso excesivo de tiempo resulta justificado o no. Por tanto, para precisar el "plazo razonable" en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos, conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales contenidas tanto en los aludidos artículos como en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el concepto de "plazo razonable" debe concebirse como uno de los derechos mínimos de los justiciables y, correlativamente, como uno de los deberes más intensos del juzgador, y no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, de modo que el método para determinar el cumplimiento o no por parte del Estado del deber de resolver el conflicto en su jurisdicción en un tiempo razonable, se traduce en un examen de sentido común y sensata apreciación en cada caso concreto<sup>6</sup>.*

Al no existir un plazo preestablecido por Ley, para la determinación de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, se debe realizar un análisis sistémico-legal para determinar la razonabilidad del tiempo de demora del Sistema y la Secretaría de Gobernación.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley General) crea, como respuesta a la grave situación de violencia hacia las mujeres, la Alerta de Violencia de género la cual es un conjunto de acciones gubernamentales **de emergencia** para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad<sup>7</sup>.

La Alerta de Género, contemplada dentro en el artículo 22 de la Ley General se prevé como un mecanismo de **emergencia** que se emitirá cuando (art. 24 de la Ley General):

<sup>6</sup> Tesis: I.4o.A.4 K (10a.)Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 2002350. Tribunales Colegiados de Circuito. Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2 Pag. 1452. Tesis Aislada(Constitucional).

<sup>7</sup> Artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.



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

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

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

A través de una interpretación gramatical del contenido del artículo 22 de la Ley General, se puede deducir que la Alerta de Violencia de Género es un mecanismo que actúa ante una situación de peligro de las mujeres en un territorio determinado que requiere una **acción inmediata**<sup>8</sup>. La exposición de motivos de la Ley General determina que el objetivo de la Alerta de Violencia tiene como objetivo ubicar las zonas del territorio nacional con mayor índice de violencia hacia las mujeres, lo que permitirá determinar detectar en que órdenes de gobierno no se cumple la Ley, además de la zona en la que más se violentan los derechos de la mujer; y de esa manera sancionar a quienes la transgredan. Y sobre todo implementar las acciones que desalienten la violencia, y que permitan suspender la declaratoria de alerta de género, que es vista como una circunstancia temporal, con la intervención de un consejo de integración nacional que asuma la responsabilidad de la violencia de género en una zona determinada<sup>9</sup>.

Es evidente que por naturaleza la Alerta de Violencia de Género es un mecanismo que actúa de manera inmediata, ante una situación grave de violencia feminicida en un lugar determinado. Sin embargo, la Alerta de Violencia de Género se ha desvirtuado en la práctica en el caso que nos compete. Claramente, el retraso de cuatro años en la emisión de la Alerta de Género en el Estado de México, no sólo ha vulnerado el debido proceso, sino que ha creado una vulneración permanente a las mujeres en el Estado de México. Más aún, teniendo en cuenta que a más de 8 meses de la

<sup>8</sup>La interpretación literal de la norma nos obliga a atender al significado de los términos utilizados por el legislador. En este sentido, el legislador al utilizar la palabra emergencia trató de evocar a una situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata como está definido por la Real Academia de la Lengua Española <http://lema.rae.es/drae/?val=emergencia>.

<sup>9</sup>Exposición de motivos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/312/1/images/SINALOA.pdf>





admisión de la Solicitud hecha por los ahora quejosos, la determinación sigue en periodo de investigación.

Lo cual ha creado una vulneración a los derechos de las mujeres no sólo del Estado de México, sino aun las que transitan por el territorio. El artículo 23 de la Ley General de Acceso de las mujeres determina que: *la alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra [...]*.

También se han vulnerado los derechos de las mujeres contenidos en la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujeres “Convención de Belém do Pará”, específicamente lo establecido en:

*Artículo 4*

*Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos*

*Artículo 7*

*Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:*

*a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;*

*b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*

*[...]*

*Artículo 8*



*Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:*

*a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;*

*b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;*

[...]

Como acotación importante, debe tenerse en cuenta que las modificaciones de 25 de noviembre de 2013 al Reglamento de la Ley General en su artículo 36 bis establece que para la realización del estudio y análisis de la alerta de género “el grupo de trabajo contará con **treinta días naturales** contados a partir del día en que se reúnan por primera vez para integrar y elaborar las conclusiones correspondientes”<sup>10</sup> (resaltado propio). Si bien, es cierto que el presente procedimiento administrativo se lleva con estándares diferenciados, debe tomarse en cuenta esta temporalidad como un margen de lo aceptable.

Por lo expuesto y fundado, solicito a Usted Señor Juez,

PRIMERO.- Se me tenga por interpuesta en tiempo y forma, la presente demanda de amparo.

SEGUNDO.- Se requiera a la Autoridad Responsable respeto a todo lo solicitado en la presente demanda; así como en lo que sea necesario para el buen desarrollo del juicio.

TERCERO.- Que en atención a la naturaleza de urgencia del mecanismo de Alerta de Violencia de Género y debido al retraso injustificado de su Declaración por parte del Sistema Nacional de

---

<sup>10</sup> Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014, disponible en: [http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/normateca/Normas/REGLAMENTO\\_DE\\_LA\\_LGAMVLV.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/normateca/Normas/REGLAMENTO_DE_LA_LGAMVLV.pdf)



Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; decreta usted Señor Juez, en suplencia del Sistema, la procedencia de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el Estado de México.

CUARTO.- Se dicte sentencia con apego a la Constitución Política. Ello de acuerdo con los conceptos de violación esgrimidos y respetando los principios de igualdad, seguridad jurídica, legalidad, congruencia y el orden constitucional.

Protesto lo necesario,

José Antonio Guevara Bermúdez

México D.F. 21 de Enero de 2015