

Diagnóstico sobre políticas y procedimientos policiales municipales **para el seguimiento y atención de órdenes de protección en situaciones de violencia contra mujeres**

Diagnóstico sobre políticas y procedimientos policiales municipales para el seguimiento y atención de órdenes de protección en situaciones de violencia contra mujeres

Equipo consultor:

Dra. María Eugenia Suárez de Garay
Mtra. Antia Fabiola Mendoza Bautista
Mtro. Jose Colomo Guajardo

Equipo de apoyo:

Lic. Héctor Adrián Montes Vega
Mtra. Rocío Paola Gómez Cuevas
Mtro. Héctor Mendoza Ramírez

Septiembre del 2018

Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa.

Índice

Introducción	1
I. Punto de partida	7
Objetivos	7
Ruta metodológica	8
Numeralia	10
II. Análisis legal y normativo sobre <i>órdenes de protección</i>	12
Disposiciones nacionales	12
Disposiciones estatales	14
Disposiciones municipales	20
III. Centro de Justicia para las Mujeres	23
Donde todo comienza: el arco detector de ingreso	26
Consejería	27
Atención jurídica	29
IV. Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara	32
V. Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá	45
VI. Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan	61
VII. Principales hallazgos	70
Bibliografía	79
Anexos	82

Introducción

La violencia ejercida contra las mujeres constituye un problema de salud pública y una grave violación a los derechos humanos. Como se sabe, tiene múltiples consecuencias para quienes la viven, desde daños físicos, psicológicos, problemas de desarrollo personal, profesionales, económicos, incluso puede provocar la muerte a quien la vive, así como a las personas que las rodean como la familia y su comunidad. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH), estima que en México el 66.1% de las mujeres de 15 años y más, han padecido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o algún tipo de discriminación. Esto significa que de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que habitan nuestro país, 30.7 millones de mujeres (66.1%) declaran al menos un acto de violencia de pareja, discriminación por embarazo en los últimos 5 años y discriminación en el trabajo en el último año. A ello se suma otro dato también preocupante, en los espacios públicos o comunitarios la situación se ha venido agravando, 34.3% de las mujeres encuestadas señalan haber experimentado algún tipo de violencia sexual.

Si miramos Jalisco, los datos son preocupantes cuando de violencia contra las mujeres hablamos. Según la misma encuesta, en la entidad un 74.3% de las mujeres encuestadas han vivido incidentes de violencia. Esto significa que estamos por encima de la media nacional de 66.1%, tanto para la violencia total a lo largo de la vida, como para la violencia reciente ocurrida en los últimos 12 meses (octubre de 2015 a octubre de 2016). Este dato coloca a Jalisco entre los cinco estados con mayor violencia contra las mujeres. De entre todas las violencias, la de pareja continúa siendo la más frecuente: 47 de cada 100 mujeres mayores de 15 años que residen en esta entidad la han sufrido en su unión, matrimonio o noviazgo. Nuestra entidad ocupa el segundo lugar en violencia escolar, con un 32.2%, además, 48% de las mujeres encuestadas aseguró haber tenido al menos un incidente de violencia en su comunidad. En lo que se refiere al ámbito laboral, Jalisco aparece en el sexto lugar, con 29.1%. El acto de violencia más común en el trabajo es el de tipo sexual, seguido de la discriminación por razones de género o embarazo. Y en cuanto a la violencia obstétrica, la entidad se encuentra entre los 10 estados con mayor prevalencia de maltrato en la atención obstétrica en los últimos cinco años. Este dato está relacionado con la atención que las mujeres recibieron durante su último parto por parte del personal médico, 36.4% de las mujeres dijeron haber sufrido maltrato en el mismo (ENDIREH, 2016).

Otras fuentes consultadas confirman que la violencia contra las mujeres está bastante extendida en territorio jalisciense. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, informó en su reporte Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género, que en Jalisco se recibieron 77 mil 876 llamadas por agresiones a mujeres en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, de las cuales 51% (39 mil 837 llamadas) fueron por casos de violencia familiar; 34% (26 mil 726 llamadas) por violencia ejercida por la pareja y 13% (10 mil 700 llamadas), por violencia contra la mujer de parte de terceros. Además, el desglose revela 276 llamadas por incidentes de violación; 240 por acoso u hostigamiento y 97 por abuso sexual (SESNSP, 2017). Aunado a estas cifras inquietantes, Jalisco es la segunda entidad con el mayor número de mujeres desaparecidas: 85 por ciento de los cuales ocurrieron en los últimos cinco años. Tan solo en 2017, la Fiscalía recibió 1,336 denuncias por desaparición de mujeres; el 62 por ciento de todas se concentró en cinco municipios: Guadalajara (296 desapariciones); Zapopan (200); Tlajomulco (129), Tlaquepaque (114) y Tonalá (91) (Franco, 2018).

Las anteriores cifras contrastan con la cantidad de denuncias recibidas en la Fiscalía General del Estado de Jalisco. De acuerdo con Observatorio de Calidad de Vida Jalisco Cómo Vamos, en el 2017 disminuyó casi una cuarta parte el número de denuncias atendidas por la dependencia estatal. Así lo muestra la segunda actualización de resultados de su estudio *¿Qué has hecho Gobernador?*, donde se menciona que el año pasado se atendieron un total de 9,524 denuncias por violencia familiar, un 24.8% menos que en el 2016 cuando se atendieron 11,422 (Jalisco Cómo Vamos, 2017). Esto significa que 24% de las llamadas recibidas durante 2017 por este tipo de agresiones contra mujeres culminaron con un proceso formal.

Sin lugar a dudas, el feminicidio es la expresión más radical y atroz de la violencia que existe contra las mujeres porque es un acto que culmina con la privación de la vida, derivado de una cadena de ofensas y agresiones que van desde el acoso, la tortura, las lesiones, los ultrajes, la violación y la privación de la libertad. La Fiscalía del estado reportó que en 2017 hubo un total de 27 casos de mujeres asesinadas y que tuvieron tipificación como feminicidio y en lo que va de 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, informa que de enero a julio en Jalisco hubo un total de 22 feminicidios, de los cuales 5 fueron con arma de fuego, 7 con arma blanca y 10 con otro elemento (SESNSP, 2018). Según datos proporcionados por la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos en contra de las Mujeres de la Fiscalía estatal para este estudio, se han documentado en los últimos dos años (2016-2017) 14,030 denuncias de violencia contra las mujeres en el primer Distrito Judicial y se han solicitado y concedido 15,148 *órdenes de protección*.

En Jalisco la prensa ha documentado de manera vasta casos emblemáticos de mujeres como el de Alexandra Castellanos, asesina a balazos el 24 de diciembre de 2017 presuntamente por su expareja sentimental, hoy vinculado a proceso, junto con tres personas más; o el caso de Alondra, de 20 años, que fue asesinada en marzo de 2016 junto con su madre e hijo en el fraccionamiento Urbi Quinta. El agresor fue su pareja sentimental quien sigue prófugo. O el caso de Margarita "N", que en agosto de 2016 también fue asesinada por su pareja sentimental en una brecha de Tonalá después de dejar a su hija en el kínder; ella ya había denunciado a su atacante e igual que Alejandra y Alondra contaba con una orden de protección que de nada sirvió. Las organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos han sido contundentes y reiteran ante los casos que se siguen sucediendo que las *órdenes de protección* se quedan cortas ante la gravedad de lo hechos y que las autoridades estatales y municipales carecen de elementos para garantizar la seguridad de las mujeres receptoras de violencia.

En ese sentido, queda claro que estamos frente una problemática compleja, persistente, que se agrava cotidianamente. Ello supone -al mismo tiempo- una alta demanda de servicios integrales, integrados y profesionales de atención, apoyo y acompañamiento de parte de las instituciones del Estado -de todos los niveles de gobierno- para que las mujeres receptoras de violencia puedan acceder al derecho a una vida libre de violencia.

Como se sabe, los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM) en México constituyen la política pública más importante que se ha implementado para combatir y dar atención a mujeres receptoras de violencia. Estos centros buscan dar respuesta a las obligaciones en materia de atención y prevención de violencia contra las mujeres, así como atender diversas recomendaciones internacionales formuladas al Estado mexicano en la materia como las que fueron impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano en los casos de Inés y Valentina, y "Campo Algodonero". Los CEJUM son espacios integrales que concentran servicios interinstitucionales y especializados de atención con perspectiva de

género, para mujeres receptoras de violencia, sus hijas e hijos; garantizando el acceso a la justicia a través de servicios de atención legal, médica, psicológica, proyectos de empoderamiento económico, espacios de ludoteca y refugio temporal (Equis Justicia para las Mujeres, 2017). Aunque este *Diagnóstico* no se centra en un análisis del estado que guarda esta política pública a nivel estatal, sí es fundamental considerar la propuesta del Estado mexicano que plantea que estén representadas físicamente y que conformen parte de la coordinación de los CEJUM diversas dependencias estatales, entre ellas la Fiscalía General de Justicia, así como las instancias de seguridad pública estatal (ahí donde existen) y municipales en su calidad de coadyuvantes, especialmente en la atención jurídica que los CEJUM brindan a las mujeres y poder conocer las implicaciones que esta relación de coordinación interinstitucional tiene en el monitoreo y seguimiento de *órdenes de protección* que realizan las instituciones policiales municipales.

El Centro de Justicia para las Mujeres en el estado de Jalisco es hoy por hoy la instancia que concentra la mayor demanda de servicios de atención por parte de las mujeres receptoras de violencia. Se sabe de su condición de sobresaturación y de cómo el problema de la violencia contra las mujeres se agrava porque las autoridades no cuentan con suficientes espacios para atenderlas. La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), ha reconocido que de los 39 centros que operan en el país, ningún otro atendió a más mujeres en 2017 como el de Guadalajara, con 40 mil 162 receptoras de violencia. Así pues, al crecer la demanda de atención, pero no las capacidades institucionales para brindar los servicios adecuados, resulta complejo garantizar el acceso de las mujeres al ejercicio pleno de sus derechos.

Existen diversas modalidades y manifestaciones de violencia, que ponen en riesgo la vida y seguridad de las mujeres, sobre todo en contextos de violencia privada y comunitaria. Parte de las acciones que recomiendan diversos mecanismos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres ante estas situaciones es contar con las debidas garantías de protección ante la denuncia de hechos de violencia y tener acceso a recursos jurídicos sencillos y eficaces que se apliquen bajo una debida diligencia, en un plazo razonable y garantizando el derecho a la protección, la reparación y la posible sanción a los responsables.

Después de años de debate se emitió, en 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Sin lugar a dudas, se trata de la disposición nacional más importante que recoge el espíritu de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1993, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém do Pará” de 1994 y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, en la que la violencia contra la mujer se considera como uno de los doce puntos de especial preocupación que debe ser objeto de atención de los gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad. La misma ley recoge de Estados Unidos, Canadá y España las llamadas *órdenes de protección* que buscan proteger integralmente a la víctima y tienen como finalidad prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o falta que implique violencia contra las mujeres, a través del otorgamiento de una medida. Las *órdenes de protección* surgen ante la necesidad de un mecanismo que permita reaccionar, con urgencia, ante el fenómeno de la violencia. Es un instrumento que posibilita jurídicamente la intervención del Estado para frenar daños y amenazas contra la mujer y

contribuye a frenar la dilación habitual e histórica que ha implicado la integración de una averiguación previa convencional.¹

En Jalisco, las *órdenes de protección* se encuentran contempladas en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco en el artículo 93 Bis la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en los artículos 56 y 57. En estos artículos se establece que para garantizar la integridad y seguridad de las mujeres receptoras de violencia, serán las y los jueces de primera instancia, municipales, ministerios públicos, síndicas y síndicos, quienes dictarán las medidas y *órdenes de protección*. Así mismo se señala, que en los municipios en donde no exista agencia del Ministerio Público será la/el síndico municipal quien habrá de otorgar estas *órdenes de protección* e inmediatamente después de emitida, remitirá copia a la agencia del Ministerio Público más cercana. En ambas disposiciones legales se refiere la importancia de la participación de autoridades coadyuvantes, especialmente la policía estatal y municipales para efectos del control y seguimiento además de la materialización de las *órdenes de protección*. En ese sentido, la institución policial y sus agentes tienen la enorme responsabilidad de habilitar y adoptar de forma inmediata el conjunto de medidas tendentes a la protección de las mujeres establecidas por las autoridades judiciales. Esto es, brindarles una asistencia personalizada y una protección especial a las mujeres receptoras de violencia -a través de los diversos servicios con los que cuentan-, por encontrarse en caso de un grave riesgo para su integridad física.

Pese a los importantes avances jurídicos y normativos que se registran en México para abordar la violencia contra las mujeres, las y los agentes policiales hoy más que nunca deben contar con mecanismos e instrumentos especializados para brindar servicios policiales -efectivos y diferenciados por niveles de actuación- que respondan y sean pieza clave de un modelo de atención integral a la violencia contra las mujeres impulsado por el Estado. El no contar con estos mecanismos e instrumentos genera diversos vacíos y problemas en el primer nivel de atención, especialmente en lo que toca a la atención que brinda la policía preventiva municipal en su calidad de primer contacto y respondiente, comprendiendo que su llegada al lugar de los hechos es parte de una cadena de intervenciones que pueden incluso continuar con su intervención en procesos de control y seguimiento de *órdenes de protección*. De ahí que sea clave generar cambios institucionales, técnicos y operativos que impacten de forma positiva en el desempeño de las/los agentes involucrados en la respuesta policial a la violencia contra las mujeres y en la eficacia de un mecanismo tan importante como lo son las *órdenes de protección*. Ello nos coloca ante el inmenso desafío de promover cambios de comportamiento y prácticas favorables a los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, poniendo énfasis en nuevos criterios de atención que garanticen la no discriminación.

De ahí que el Instituto Jalisciense de las Mujeres, en su calidad de institución responsable del diseño de la política integral orientada a la prevención, atención, sanción, erradicación de los delitos y conductas violentas contra las mujeres, ha impulsado de manera conjunta con otras instancias de la administración estatal y municipal, importantes esfuerzos de sensibilización y capacitación en materia de género y derechos humanos, así como en la implementación de acciones que favorezcan el fortalecimiento de las capacidades profesionales e institucionales para dar una mejor respuesta a las demandas de atención de mujeres receptoras y de personas generadoras de violencia. Algunas de las iniciativas impulsadas por el Instituto han estado vinculadas al fortalecimiento de las instituciones policiales y de sus miembros para que su actuación se efectúe con eficacia y profesionalismo en la detección, identificación, intervención, atención

¹ En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, las *órdenes de protección* están contempladas en los artículos 27,28,29,30,31,32,33 y 34.

y derivación de los casos de violencia de género que se les presenten, al llevar a cabo sus atribuciones y funciones.

Así pues, en un marco colaborativo, de trabajo interinstitucional y comprometido con las mujeres jaliscienses, el Instituto Jalisciense de las Mujeres y la Agencia Metropolitana de Seguridad Pública convinieron impulsar la elaboración del *Diagnóstico sobre políticas y procedimientos municipales para el seguimiento y atención de órdenes de protección en situaciones de violencia contra mujeres*, privilegiando en este primer esfuerzo el análisis de la operatividad e implementación de las *órdenes de protección* que realizan la Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara, la Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan y la Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá. Este *Diagnóstico* está directamente relacionado con la sexta conclusión del informe de solicitud de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM/09/2016) relativa a la emisión y seguimiento de *órdenes de protección*. Los hallazgos aquí reportados son el insumo básico que le da sentido, congruencia y prospectiva al *Plan de mejoras para el seguimiento y atención a las órdenes de protección*, que en este mismo documento se incluye y que se busca que las instituciones policiales municipales y de procuración de justicia, junto con todas aquellas con responsabilidad en la materia, capitalicen para impulsar acciones estratégicas encaminadas a garantizar el acceso a la justicia para las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia.

Este documento se estructura de la siguiente manera: de inicio se explicita el punto de partida del trabajo diagnóstico: objetivos, ruta metodológica y ejes analíticos privilegiados. Posteriormente y en una primera parte, se incluye una revisión analítica del conjunto de disposiciones nacionales, estatales y locales que regulan la tramitación, cumplimiento, monitoreo y seguimiento de las *órdenes de protección* de mujeres receptoras de violencia. Asimismo, se presenta una lectura crítica del proceso de la atención integral brindado a las mujeres receptoras de violencia por el Centro de Justicia para las Mujeres, privilegiando la detección de aquellos problemas en dicho proceso que tienen importantes implicaciones en el trabajo de seguimiento de *órdenes de protección* que realizan las policías preventivas municipales. Ahí también se presenta de manera sintética y bajo una lupa analítica lo observado en la inmersión en cada una de las Comisarías y se concluye documentando los hallazgos más importantes en este proceso. Al final se incluye la bibliografía utilizada para este estudio y algunos anexos.



ILUSTRACIÓN DE CYNTHIA FERRER PARA LA CAMPAÑA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO #NI UNA MENOS, ARGENTINA

I. El punto de partida

Objetivos

La lucha contra la violencia de género es un objetivo global, nacional, local y transversal que implique a las administraciones públicas de todos los niveles. Las instituciones públicas deben ser el motor para la implementación de las leyes que impulsan la igualdad de género y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres. Tienen pues la obligación de ejecutar medidas firmes que permitan implementar estrategias eficaces dirigidas a su prevención, atención, sanción y erradicación.

La policía es la institución estatal que interviene de forma más directa en la producción de la seguridad pública, tanto en su dimensión objetiva, mediante la prevención y el control de la delincuencia, como en su dimensión subjetiva en la gestión del miedo y el sentimiento de seguridad. Como guardiana de los derechos y libertades de las y los ciudadanos, a la policía le toca desempeñar un papel fundamental en la protección de las mujeres receptoras de todo tipo de violencia. En lo que respecta a la protección de las mujeres eso significa que la policía debe responder de forma no discriminatoria a las amenazas contra la vida, la libertad y la seguridad personal de las mujeres en contextos de violencia y delito. De ahí que se considere a la policía como uno de los símbolos más visibles de la intervención del Estado en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

La policía tiene un rol crucial en diversos tramos de responsabilidades para una respuesta efectiva al problema de la violencia contra las mujeres y puede desempeñar un papel preponderante en la protección de las receptoras y en la defensa de sus derechos. Aunque no sea el único medio disponible para terminar con la violencia, lo cierto es que la implicación de esta institución es fundamental, en la medida en que simboliza el rechazo y la desaprobación social hacia ese tipo de violencia. (Holder, 2001; Gracia, García, y Lila, 2009). La policía está en la primera línea del sistema de justicia penal. Es la institución de control social que se enfrenta en primer lugar al problema. Muchas veces es la primera institución donde las receptoras de violencia se dirigen, es frecuentemente llamada para actuar en momentos de emergencia o poco después que estos han ocurrido. Es el único servicio disponible día y noche, con capacidad para usar la fuerza y terminar con la agresión. Además, es un apoyo fundamental para las instancias de procuración de justicia, que permite garantizar la integridad y seguridad de las mujeres receptoras que han acudido a los servicios de atención. Su actitud y respuesta a este problema puede tener un impacto central en el desarrollo de los acontecimientos, incluso en la prevención de futuros actos violentos y en los derechos humanos.

Ciertamente no se puede olvidar que en muchas latitudes la policía es objeto de críticas por no hacer lo suficiente para proteger a las mujeres contra la violencia y por mostrar apatía en su actuación. Suele ser acusada de fracasar en la protección de las receptoras y así contribuir a su revictimización. Se le denuncia constantemente respecto a que las actitudes y respuestas que brinda continúan sin encarar la violencia contra las mujeres como un grave problema de seguridad pública e ignoran las necesidades de las propias mujeres. Si pensamos en México y especialmente en Jalisco y sus municipios, ante una mayor incidencia de casos de violencia contra las mujeres -como ya se documentó al inicio-, se puede coincidir en la urgencia de potenciar el nivel de eficacia, efectividad y calidad del servicio policial a la hora de proteger a las mujeres investigar los delitos de los que han sido víctimas. Es necesario empujar procedimientos innovadores y prácticas prometedoras que alienten cambios en la visión del problema al interior de las filas policiales y, por ende, en su quehacer. La actuación policial en las diversas situaciones de violencia contra las mujeres

que enfrentan las y los agentes policiales, debe regirse por el respeto irrestricto de los derechos humanos y por los más altos estándares policiales de una atención diligente, oportuna y de calidad.

Así pues, este *Diagnóstico* tiene como *objetivo general* documentar, analizar y comprender cómo las Comisarías de Seguridad Pública de Guadalajara, Tonalá y Zapopan vienen trabajando y asumiendo el enorme desafío de una demanda creciente de brindar protección a mujeres receptoras de violencia; si su acción está siendo profesional, efectiva, eficaz y si los esfuerzos de coordinación interinstitucional contribuyen a un mejor desempeño como policía y de manera integral, a garantizar la integridad de las propias mujeres que ha solicitado *órdenes de protección* ante el riesgo latente a su seguridad.

Los *objetivos específicos* que el *Diagnóstico* se plantea son los siguientes:

- Recoger información de primera mano sobre la situación que guarda el tratamiento de las *órdenes de protección*, partiendo de un enfoque etnográfico y cualitativo que permita documentar, analizar y conocer la actuación policial en los distintos tramos de responsabilidad en materia de control y seguimiento a las *órdenes de protección* de las mujeres receptoras de violencia.
- Detectar en los distintos tramos de responsabilidad que debe atender la policía y sus agentes, las fortalezas, pero principalmente las debilidades, nudos problemáticos, y deficiencias en la actuación policial; y, jerarquizar el orden de su atención y solución para potenciar las capacidades institucionales en materia de protección e integridad de las mujeres receptoras de violencia.

Ruta metodológica

El planteamiento metodológico para la realización del *Diagnóstico* es, como ya se mencionó, de naturaleza cualitativa tanto la estrategia general del abordaje con respecto a las prácticas policiales en las fases de control y seguimiento de las *órdenes de protección* emitidas a favor de mujeres receptoras de violencia; así como en la fase de producción de los datos y en la elección de las técnicas empleadas para su construcción.

El insumo clave de este proceso metodológico han sido los aportes de cada una/uno de las/los servidoras/es públicas/os y agentes policiales que participaron en la discusión colectiva y reflexiva sobre la actuación policial en el control y seguimiento de las *órdenes de protección* emitidas a favor de las mujeres receptoras de violencia. Esto es, se priorizó el *punto de vista del sujeto de la acción* y a través de ello se buscó obtener la información necesaria que permitiera identificar los puntos críticos de éxito y de fracaso y los medios para alcanzarlos o trascenderlos. Se tuvo como referente principal en este abordaje el andamiaje normativo existente y se realizaron entrevistas, grupos de discusión con servidoras/es públicas/os, agentes policiales y usuarias, así como recorridos con agentes policiales en sus visitas domiciliarias a mujeres con *órdenes de protección* vigentes. Estos recursos técnicos permitieron un acercamiento a la actuación policial *in situ*, a la percepción colectiva sobre la responsabilidad policial que tienen las y los agentes policiales, así como a la opinión sobre las competencias y habilidades con las que cuentan para la puesta en práctica de sus funciones y atribuciones.

Para la fase analítica se eligieron nueve asuntos clave estructurales y mínimos que hicieron las veces de categorías de observación y análisis para aproximarse con mayor detalle y fineza a los procesos de control y seguimiento de las *órdenes de protección* por parte del personal policial; y para, entender las

peculiaridades de las distintas realidades municipales, así como las disfunciones que deben ser afrontadas para que la policía pueda garantizar a las mujeres su protección e integridad. Organizado así el abordaje, resultó más sencillo y directo el planteamiento de propuestas y sugerencias concretas de mejora, así como comparaciones provechosas entre municipios, con la importancia que ello comporta para el diálogo en el contexto de la reforma del sistema de justicia penal y su implementación en Jalisco. A continuación, se presentan estas categorías:

Tabla 1. Ejes analíticos

Categoría de análisis	Definición
Política y estrategia	Conocer si existe una política o estrategia institucional en las Comisarías para la gestión y procesos de control y seguimiento de las <i>órdenes de protección</i> que sea explícita, pública o implícita e informal.
Normativa	Conocer la base normativa que regula la actuación policial en materia de <i>órdenes de protección</i> y la importancia de contar con una normativa con un carácter claramente integrado y de constante coordinación interinstitucional que sea efectivo.
Capacidades institucionales	Identificar aquellas capacidades institucionales específicas de cada Comisaría para un acertado y correcto proceso de control y seguimiento de <i>órdenes de protección</i> , que potenciadas por un trabajo colegiado e interinstitucional contribuyan a una mayor efectividad del propio mecanismo.
Competencias	Identificar si las Comisarías y sus áreas especializadas con responsabilidad en el control y seguimiento de <i>órdenes de protección</i> cuentan con claros esquemas de distribución de responsabilidades y si dicho reparto facilita una atención integrada de emergencia y preventiva para aquellas mujeres receptoras en situación de alto riesgo.
Instrumentos estratégicos y operativos	Conocer si las Comisarías y sus áreas especializadas en la materia cuentan con instrumentos estratégicos y operativos para un adecuado control y seguimiento de las <i>órdenes de protección</i> .
Conocimiento e información	Conocer el nivel de conocimiento con el que cuenta la plantilla policial con respecto a sus responsabilidades en el control y seguimiento de <i>órdenes de protección</i> ; y si generan información de calidad y susceptible de ser utilizada para el perfeccionamiento de procesos, procedimientos y acciones que hagan más efectiva la atención policial.
Formación y capacitación	Identificar cómo han sido formadas/os y capacitadas/os las/los agentes policiales para asumir las responsabilidades y acciones policiales adecuadas en los procesos de control y seguimiento de <i>órdenes de protección</i> .
Educación y concienciación	Identificar si las Comisarías cuentan con una visión preventiva amplia que privilegie la educación de la ciudadanía. Es decir, si se realizan acciones de sensibilización y concienciación dirigidas a la sociedad en general y específicamente a las mujeres usuarias de los servicios de primeros auxilios especializados que brindan sus áreas; así como el rol que la policía juega en los procesos control y seguimiento de las <i>órdenes de protección</i> .
Recursos económicos	Conocer las bases económico-financieras sobre las que se sustenta la gestión especializada de control y seguimiento de las <i>órdenes de protección</i> de las mujeres receptoras de violencia.

Numeralia

En la tabla que sigue se da cuenta de la programación del trabajo de campo, así como de las actividades previstas. Las actividades se llevaron a cabo durante julio y agosto de 2018. Aquellas actividades que les antecede una paloma significan que fueron realizadas en el tiempo previsto, y las que les antecede una tachita es que no se pudieron realizar por diversos motivos comunicados por el Centro de Justicia y las Comisarias. Pese a que el equipo consultor comentó la posibilidad de agendar actividades en otras fechas éstas externaron diversos motivos que no permitieron su concreción. Algunos de los motivos referidos son los siguientes:

- Servidores públicos no disponibles para ser entrevistados ni en día y horario propuesto por agenda de labores planeadas previamente.
- Servidores público no disponibles para ser entrevistados por agenda laboral y, en consecuencia, la solicitud de entrevistar a otro servidor público en su representación.
- Conversatorios con mujeres receptoras de violencia y orden de protección vigente, que se refirió que las mujeres no deseaban participar en más acciones ya que manifestaron desconfianza.
- Visitas domiciliarias a mujeres receptoras de violencia y orden de protección vigente que no se pudieron realizar ya que se manifestó que ya se habían realizado dichas visitas con personal de la Unidad de Fortalecimiento y Acompañamiento a Órdenes de Protección (IJM) y que no era pertinente su realización para no revictimizar a las personas agredidas, pese a que se les explicó a las comisarias que se trataba de dos finalidades distintas.

Tabla 2. Numeralia de trabajo de campo

Dependencia	Recursos Técnico	Actividades
Centro de Justicia para las Mujeres	Entrevista a servidor/a público/a	✓ Titular de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales
		✓ Responsable del Call Center
	Grupos de discusión servidores/as públicos/as	✓ Agentes del Ministerio Público adscritos a la Unidad (5)
		✓ Agentes policiales ministeriales adscritos a la Unidad (5)
	Conversatorio con mujeres receptoras y orden de protección vigente	✗ No se realizó
Visitas domiciliarias a mujeres receptoras y orden de protección vigente	✗ No se realizó	
Comisaria de la Policía Preventiva	Entrevista a servidor/a público/a	✗ Comisario General de la Policía de Guadalajara
		✗ Comisario Jefe de la Policía de Guadalajara
		✓ Comisaria de Vinculación Ciudadana, Prevención Social y Atención a Víctimas
		✓ Jefe de la Unidad de Intervención Primaria y Atención a Víctimas (UIPAV)
		✓ Personal técnico de UIPAV (5)
	✓ Personal interventor de UIPAV (5)	

Municipal de Guadalajara	Grupos de discusión servidores/as públicos/as	✓ Personal operativo de la Unidad de Atención y Apoyo (5)
	Conversatorio con mujeres receptoras y orden de protección vigente	✓ Conversatorio realizado (1)
	Visitas domiciliarias a mujeres receptoras y orden de protección vigente	✓ Recorridos realizados con personal policial (2)
Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá	Entrevista a servidor/a público/a	✗ Comisario General de Seguridad Pública de Tonalá
		✓ Director Jurídico de la Comisaría
		✓ Jefa de la Unidad de Protección a la Mujer
		✓ Jefe de la Unidad de Criminalística y Criminología
	Grupos de discusión servidores/as públicos/as	✓ Jefa de la Unidad de Medidas Cautelares
		✓ Personal operativo especializado
		✓ Conversatorio realizado (1)
Visitas domiciliarias a mujeres receptoras y orden de protección vigente	✓ Recorridos realizados con personal policial (1)	
Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan	Entrevista a servidor/a público/a	✗ Comisario General de Seguridad Pública de Zapopan
		✗ Inspector General de la Comisaría
		✓ Encargada de la Coordinación de Áreas Auxiliares
		✓ Jefe de la Unidad de Atención Policial a la Violencia Familiar y de Género-UAVI
	Grupos de discusión servidores/as públicos/as	✓ Personal técnico de la UAVI
		✓ Personal operativo especializado
	Conversatorio con mujeres receptoras y orden de protección vigente	✗ No se concretó
Visitas domiciliarias a mujeres receptoras y orden de protección vigente	✗ No se concretó	

II. Análisis legal y normativo sobre órdenes de protección

Disposiciones nacionales

A nivel internacional han sido esfuerzos significativos los que se han realizado para reconocer los derechos de las mujeres. Estos esfuerzos pueden verse materializados en distintos instrumentos jurídicos que han servido como base para el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el ámbito local de cada país. Tal es el caso de México, que ha ratificado distintos instrumentos normativos internacionales a fin de erradicar la violencia contra las mujeres. A continuación, se enlistan los principales instrumentos jurídicos internacionales vinculados a la protección de las mujeres:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Declaración y Plataforma de Acción Beijing
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer
- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

De los anteriores instrumentos mencionados, tienen especial relevancia la Convención para Erradicar todo tipo de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará). En esta última, se establece el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. Así, como la implementación de medidas de carácter especial, de tipo judicial, para proteger a las mujeres de los actos de violencia, ya que son éstas las que pueden significar el cese inmediato o la prevención de agresiones, que en casos severos, garantizarán incluso la supervivencia de las mujeres que viven violencia (INACIPE, 2012a).

Tanto la Convención Belém do Pará como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, son los instrumentos marco que sirven al Estado mexicano para plasmar el espíritu de ambos en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Dicha ley general también recoge las llamadas *órdenes de protección* que tienen como finalidad prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o falta que implique violencia contra la mujer. En 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una de las reformas más importantes en la historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.² La reforma trascendió en la forma de proteger los Derechos Humanos de todas las personas: los tratados internacionales – producto de la reforma- se encuentran al mismo nivel de la Constitución y se estableció el principio *pro persona* el cual debe ser atendido por las/los jueces y autoridades al momento de dictar resoluciones o actuaciones favoreciendo en todo momento a los mejores intereses de la persona. De esta manera, la reforma incidió de manera significativa en la protección de los derechos de las personas y en particular de las víctimas.

² Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017.

En el texto constitucional refiere en su Artículo 1 que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, 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 en las condiciones que la propia Constitución establezca. Por otro lado, el Artículo 20 inciso c), fracción VI) establece como derecho de las víctimas solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos. A su vez, el Artículo 21 señala que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia³, instrumento jurídico “reglamentario” de la Convención Belém do Pará, tiene como objetivo establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezcan su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 27 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define las *órdenes de protección* como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima; estas son fundamentalmente precautorias y cautelares, como ya se dijo. El artículo en cuestión señala que las *órdenes de protección* deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres. Las *órdenes de protección* de naturaleza civil deberán ser emitidas por los jueces de lo familiar o bien de lo civil; en cuanto a las órdenes de emergencia o preventivas la ley no especifica quiénes son las autoridades competentes para su emisión, sin embargo por tratarse de un tema administrativo, será el Ministerio Público quien podrá tener estas atribuciones.

Las *órdenes de protección*, de acuerdo a la Ley, podrán ser:

- I. De emergencia: con una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. La Ley considera los siguientes supuestos:
 - a. Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo.
 - b. Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima.
 - c. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad.
 - d. Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.

³ Publicada en el DOF el 01 de febrero de 2007. Última reforma publicada en el DOF el 13 de abril de 2018.

II. Preventivas: con una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. Le Ley considera los siguientes supuestos:

- a. Retención y guarda de armas de fuego propiedad del agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia. Es aplicable lo anterior a las armas punzocortantes y punzocontundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima.
- b. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima.
- c. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima.
- d. Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos.
- e. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.
- f. Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la víctima en el momento de solicitar el auxilio.
- g. Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.

Las autoridades -federales, estatales y de la Ciudad de México-, en el ámbito de sus competencias, otorgarán las órdenes emergentes y preventivas tomando en consideración el riesgo o peligro existente, la seguridad de la víctima y los elementos con que se cuente.

III. De naturaleza civil: estas ordenes de protección deberán ser tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda. Las órdenes de naturaleza civil podrán ser:

- a. Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes.
- b. Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal.
- c. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio.
- d. Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias.
- e. Obligación alimentaria provisional e inmediata.

Disposiciones estatales

Si bien la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por ser general tiene aplicación en todo el territorio, cada estado ha publicado su propia ley con la intención de adaptar y delimitar las competencias de las autoridades del ámbito local en la atención de la violencia contra la mujer. En Jalisco, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco⁴ tiene como objetivo establecer las bases del Sistema y la coordinación para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como establecer las políticas y acciones gubernamentales a fin de garantizar el derecho fundamental de las mujeres a acceder a una vida libre de violencia, favoreciendo su pleno desarrollo y bienestar subjetivo conforme a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

⁴ Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de mayo de 2008. Última reforma publicada el 24 de marzo de 2018.

Si bien la ley estatal es un “espejo” de la ley general, los legisladores locales incluyeron otras modalidades de violencia como la violencia política y la violencia en el noviazgo. También, la ley estatal es específica al determinar qué autoridades están facultadas para dictar *órdenes de protección*: jueces de primera instancia, municipales, ministerios públicos, síndicas y síndicos. En la práctica ni los jueces municipales ni las síndicas y síndicos emiten *órdenes de protección* debido al desconocimiento de dicha facultad y por otro lado debido a la falta de regulación municipal que describa la forma en que podrán llevarlas a cabo. A excepción del Gobierno Municipal de Guadalajara que ha sido el primero a nivel estatal en publicar una regulación en la materia. Se trata del *Protocolo al que se sujetarán las y los jueces municipales respecto a la solicitud, atención, expedición y seguimiento de las órdenes de protección en caso de violencia contra las mujeres en el municipio de Guadalajara*, publicado en la Gaceta, Suplemento, Tomo III, Ejemplar 6. Año 101, el 14 de mayo en 2018.

El Artículo 56 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, define las *órdenes de protección* como medidas de protección integral⁵ para las mujeres ante la violencia de género, de urgente aplicación en función del interés de la mujer receptora de violencia y son de carácter temporal, precautorio y cautelar. Estas *órdenes* deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos que impliquen violencia contra las mujeres y que comprometan su integridad y seguridad personal. Las autoridades competentes para garantizar la integridad y seguridad de las mujeres receptoras de violencia, son- como se mencionó anteriormente- las y los jueces de primera instancia, municipales, ministerios públicos, síndicas y síndicos.

Al igual que en la Ley General, las *órdenes de protección* contempladas en la Ley son:

- I. De emergencia: la legislación estatal enlista siete supuestos por los que se podrán expedir *órdenes de protección* de emergencia; incluye dos en comparación con la legislación federal (fracciones c. y f.)
 - a. Desocupación inmediata de la persona agresora del domicilio común o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento.
 - b. Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse o comunicarse por cualquier vía, así como al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima.
 - c. Auxilio de la fuerza pública a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la víctima en el momento de solicitar el auxilio.
 - d. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.
 - e. Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.
 - f. Protección a la imagen personal, eliminando toda fotografía, pintura o video, en formato original o alterado de cualquier medio electrónico o impreso en el que se reproduzca o difunda sin el consentimiento de la víctima su imagen o imágenes que supongan un daño a sus derechos de personalidad.

⁵ La Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia refiere que las *órdenes de protección* son medidas de protección integral, esta redacción genera confusión respecto a las medidas de protección enlistadas por el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que más adelante se comentará.

II. Preventivas: la ley estatal a diferencia de la federal incluye algunos supuestos como la prohibición para el agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio común; también la posesión temporal de la víctima sobre el inmueble que sirvió como domicilio común.

Los supuestos son los siguientes:

- a. Retención y guarda de armas de fuego propiedad del agresor o de alguna institución de seguridad pública o privada, independientemente si las mismas se encuentran registradas o bajo resguardo conforme a la normatividad de la materia, así como las armas punzocortantes y punzocontundentes, independientemente de su uso, hayan sido empleadas o no para amenazar o lesionar a la víctima.
- b. Prohibición de la persona agresora de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio común previo inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima.
- c. Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias.
- d. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima.
- e. Acceso al domicilio en común, de autoridades o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos.
- f. Posesión temporal exclusiva de la solicitante sobre el inmueble que sirvió de domicilio.
- g. Establecer el derecho de visitas o convivencia asistida o supervisada por la autoridad competente en materia de familia, niñas, niños y adolescentes. En caso de que la autoridad jurisdiccional lo estime necesario la suspensión o restricción temporal al agresor a las visitas y convivencia con sus descendientes en los términos de la legislación civil.
- h. La persona agresora deberá asistir a tratamientos psicológicos, reeducativos, integrales, especializados y gratuitos que serán impartidos por instituciones públicas y privadas debidamente acreditadas.

En los caso de las fracciones II, III, VIII y VIII las medidas deberán ser dictadas por la autoridad jurisdiccional competente. Por otro lado, el Artículo 57 de la citada ley establece que las personas menores de edad, que requieran el otorgamiento de una orden de protección de emergencia o preventiva podrán ser representadas por la cualquier autoridad competente, pudiendo ser cualquiera de las siguientes: la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; el Ministerio Público, o el padre, madre, tutor o familiar en línea recta ascendiente y colateral consanguíneos hasta segundo grado.

Las *órdenes de protección* preventivas son personalísimas e intransferibles, se deberá tomar en consideración lo siguiente para determinar su duración:

- I. El riesgo o peligro existente;
- II. La seguridad de la víctima, o
- III. Los elementos con que se cuente

Deberán ser expedidas dentro de las ocho horas siguientes de que se tenga conocimiento del acto que la motiva; debiéndola notificar a la brevedad, la autoridad competente dictará los términos diferenciados de duración de cada medida otorgada, teniendo una duración mínima de setenta y dos horas y hasta por el plazo máximo que determine el juez, éstas podrán ser prorrogables entre tanto subsista el riesgo. La mujer que lo solicite deberá de ser escuchada para determinar la duración.

En el caso de las *órdenes de protección* de emergencia tendrán una vigencia de setenta y dos horas y podrán ser ampliadas por la autoridad jurisdiccional por el tiempo que considere la autoridad competente siempre y cuando existan actuaciones sustentables que acrediten la prevalencia de la violencia.

III. De naturaleza civil

Las y los jueces de primera instancia en materia civil o familiar, emitirán en el ámbito de su competencia las *órdenes de protección* de naturaleza civil en los términos previstos en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco. Las autoridades jurisdiccionales competentes valorarán las *órdenes de protección* y la determinación de medidas de protección necesarias para salvaguardar la integridad de las mujeres receptoras de violencia en sus resoluciones o sentencias, con motivo de los juicios o procesos que se sigan en materia civil, familiar o penal.

En 2014, producto del nuevo sistema penal acusatorio impulsado a nivel nacional, se publica el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)⁶ en donde se puede encontrar un avance significativo en el fortalecimiento de los derechos de la víctima y de la persona ofendida. En su Artículo 132 el CNPP enlista las obligaciones del policía cuando se encuentre bajo la conducción y el mando del Ministerio Público. Entre las obligaciones contenidos en el artículo citado, se encuentra en primer lugar el impedimento (para el policía) de que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente está obligado a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger.

Por otro lado, el policía, deberá actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos cuando éste se los pida. El artículo citado establece de manera puntual la obligación de proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá: a) prestar protección y auxilio inmediato; b) informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen; c) procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y d) adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica. Por último, el deber de dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos y emitir el informe policial y demás documentos necesarios.

Por otro lado, el CNPP destina un capítulo a las medidas de protección y providencias precautorias. El Artículo 137 hace referencia directa al Ministerio Público quien bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que la persona imputada representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima o persona ofendida.

Las medias de protección a las que hace referencia el CNPP son las siguientes:

- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido.

⁶ Publicado en el DOF el 5 de marzo de 2014. Última reforma publicada en el DOF el 17 de junio de 2016.

- II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre.
- III. Separación inmediata del domicilio.
- IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable.
- V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos.
- VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido.
- VII. Protección policial de la víctima u ofendido.
- VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo.
- IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes.
- X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

El Código establece que para el supuesto de las tres primeras fracciones, se deberá celebrar audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes. En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en el CNPP. Es importante referir que, el Ministerio Público, en sus actuaciones diarias relativas a temas de violencia contra las mujeres, no basan su actuar en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ni en la respectiva ley estatal; el agente del Ministerio Público fundamenta sus diligencias primordialmente en el CNPP, en particular en las medidas de protección.

Por otro lado, existe una evidente ausencia de armonización en conceptos, es decir, la notoria ambigüedad de conceptos entre las leyes de acceso a una vida libre de violencia y el Código Nacional de Procedimientos Penales, motiva a que en la práctica se genera confusión y ocasione duplicidad en la atención de las mujeres receptoras de violencia. Lo anterior a pesar de que el propio CNPP, en su Artículo 137 último párrafo es claro al señalar que tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

También, en lo relativo a la temporalidad de las órdenes o medidas de protección, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia refiere una duración mínima de setenta y dos horas y hasta por el plazo máximo que determine el juez, estas podrán ser prorrogables entre tanto subsista el riesgo, mientras que el CNPP señala una máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días más.

La Ley General de Víctimas⁷, instrumento de suma importancia y referencia para la atención de víctimas de violencia de género, establece una serie de principios que tienen implicación directa en la atención de toda mujer receptora de violencia. Los principios referidos en la ley son: dignidad, buena fe, complementariedad, debida diligencia, enfoque diferencia y especializado, enfoque transformador, gratuidad, igualdad y no discriminación, integridad, indivisibilidad e independencia, máxima protección, mínimo existencial, no criminalización, victimización secundaria, participación conjunta, progresividad y no regresividad, publicidad, rendición de cuentas y transparencia.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Última reforma publicada el 03 de enero de 2017.

El Capítulo I del Código Penal del Estado de Jalisco⁸ establece en su Artículo 176- Ter, que comete el delito de violencia familiar quien infiera maltrato⁹ en contra de uno o varios miembros de su familia, tales como cónyuge, pariente consanguíneo hasta cuarto grado, pariente afín hasta cuarto grado, concubina o concubinario. Se equipará a violencia familiar el maltrato que se infiera en contra del tutor, curador, pupilo, amasia o amasio, los hijos de éste o aquélla de quien habite en el domicilio de la persona agresora o hubiera habitado en el mismo, o de la persona a quien la persona agresora le deba dar cuidado o protección; la misma pena se le impondrá la persona agresora, si la víctima abandonó el domicilio al momento de la realización del hecho y que por dicha situación haya tenido que retirarse del mismo. Al responsable de este delito se le impondrá la pena señalada en el párrafo tercero de este Artículo. El maltrato que se infiera en contra de un hijo, adoptado, menor de edad, o a quien le deba dar cuidado y protección será considerado maltrato infantil.

Dentro del ámbito estatal se encuentra la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco¹⁰ (LAV) que tiene entre sus objetivos obligar, en sus respectivas competencias, a las autoridades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como a las instituciones y organismos que deban de velar por la protección de las víctimas del delito, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. El artículo 7 de la LAV enlista los derechos de la víctimas entre los que se destacan: el derecho a solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación; el derecho a la protección del Estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a la dignidad y privacidad de la víctima, con independencia de que se encuentren dentro un procedimiento penal o de cualquier otra índole. Lo anterior incluye el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como derecho a contar con medidas de protección eficaces cuando su vida o integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se hallen en riesgo, por su condición de víctima, y/o del ejercicio de sus derechos.

El Artículo 30 de la citada Ley establece que cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden estatal, o municipal que tenga conocimiento del hecho en primer contacto, de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño. Las medidas de protección deberán implementarse tomando como base los principios de protección, de necesidad y proporcionalidad, de confidencialidad, y de oportunidad y eficacia.

Los servidores públicos del estado y sus municipios que pongan en riesgo la seguridad de las víctimas serán sancionados administrativa, civil o penalmente de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás ordenamientos aplicables, ya sea a través de intimidación, represalias, amenazas directas, negligencia o cuando existan datos suficientes que demuestren que las víctimas podrían ser nuevamente afectadas por la colusión de dichas autoridades con

⁸ Código Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 2 de septiembre de 1982. Última reforma publicada el 25 de enero de 2018

⁹ Se entiende por maltrato los actos u omisiones que causen un deterioro a la integridad física o psicológica, o que afecte la libertad sexual de alguna de las víctimas, independientemente de que se cometa o no otro delito.

¹⁰ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 24 de febrero de 2014. Última reforma el 27 de febrero de 2017.

los responsables de la comisión del delito o con un tercero implicado que amenace o dañe la integridad física o moral de una víctima.

El estado de Jalisco cuenta con una Ley para la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar y su reglamento correspondiente. En su Artículo 45 hace referencia a las medidas emergentes: los titulares de las Unidades de Atención, en caso de urgencia, informados de una situación de violencia intrafamiliar o requeridos al efecto, adoptarán las medidas que estimen convenientes, según la gravedad del caso, incluyendo la hospitalización y el tratamiento médico, psicoterapéutico y rehabilitación de la persona receptora de la violencia intrafamiliar, así como aquellas para prevenir la repetición de los hechos de la violencia intrafamiliar, para tal fin contarán con el apoyo de los organismos competentes.

Antes de cerrar este apartado es importante observar que tanto en las disposiciones nacionales como en las estatales, el tenor literal de la ley, su contenido y alcance están circunscritos a la violencia de pareja y/o violencia familiar. Ciertamente las palabras suelen traducir normalmente de manera fiel el pensamiento de las/los legisladores y, aunque hay un reconocimiento en las mismas disposiciones de los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, lo cierto es que dichos tipos y modalidades no logran aparecer cuando del tratamiento, control y seguimiento de *órdenes de protección* se habla. Cuando se alude a este mecanismo en las citas leyes todo termina reducido a los tipos de violencia referidos líneas arriba, esto es reducido a la vieja y añeja creencia de que la violencia que viven las mujeres se da principal y únicamente en el ámbito de lo “privado” o el “hogar”, mientras las realidades observadas indican que esta interpretación de la violencia ha quedado rebasada. Estos ordenamientos legales al obviar la relación entre la violencia de género, la violencia misógina y las muy diversas formas de violencia criminal que se están presentando hoy en el plano macro social y la violencia cotidiana, inciden a que en el plano de la reglamentación y protocolización de la atención a mujeres receptoras de violencia -específicamente en lo dispuesto a las *órdenes de protección*- resulten limitados para habilitar procedimientos y prácticas de atención desde un enfoque diferenciado, efectivo, eficiente y de calidad donde se considere la terrible evolución del fenómeno.

Disposiciones municipales

En el caso de los municipios resulta importante destacar que Zapopan publicó en 2018 el Reglamento de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Municipio de Zapopan, con el objetivo de establecer las medidas de atención en materia de violencia contra las mujeres. Estas medidas consisten en brindar servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales con calidad, constancia, calidez y gratuidad, para el empoderamiento y desarrollo integral de las potencialidades de las mujeres receptoras de violencia en todos sus tipos y modalidades. El Reglamento refiere que las dependencias especializadas en el eje de atención son el Sistema DIF Zapopan, el OPD Servicios de Salud, la Comisaría General de Seguridad Pública, entre otros.

El Reglamento Interno de la Comisaría General de Seguridad Pública del Municipio de Zapopan establece de manera particular la competencia de la Comisaría para conformar unidades especializadas para la atención y protección de mujeres receptoras de violencia. De igual manera, el instrumento jurídico establece como eje promover las medidas de protección y/o cautelares mediante la elaboración de solicitud de medidas de protección ante las autoridades jurisdiccionales competentes e implementar de manera pronta y eficaz medidas de protección para las mujeres receptoras de violencia o en riesgo de serlo, para salvaguardar su integridad física y psíquica, así como su patrimonio, tomando en cuenta las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentren.

Por su parte, el municipio de Guadalajara cuenta con un Reglamento de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹¹ con el objetivo de establecer los principios, criterios, objetivos y las directrices de acción que, desde la perspectiva de género se utilicen para diseñar una política pública integral y coordinada en el municipio para reconocer, proteger, promover y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. El Reglamento hace mención respecto al deber de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (ahora Comisaría) para conformar un cuerpo policial especializado en atender, proteger y brindar las medidas de protección a las receptoras de violencia. Para esto- afirma el Reglamento- la Comisaría podrá coadyuvar con el Ministerio Público cuando así lo requiera, a través del cuerpo policial especializado en la atención a los casos de violencia contra las mujeres.

Por otro lado, el Reglamento Interno y de Carrera Policial de la Comisaría¹² establece como atribución de la Comisaría coadyuvar con las dependencias competentes, en el diseño de los mecanismos necesarios para prevenir que se ejerza violencia en contra de las mujeres y niños. Atender en su domicilio en caso de crisis y violencia; dar orientación psicológica y acompañamiento en la presentación de denuncias ante el Centro de Justicia para las Mujeres e instituciones de protección a niños, mujeres y menores receptores de algún tipo de violencia física o psicológica. El Reglamento integra la Unidad de Intervención Primaria de Atención a Víctimas la cual tiene entre sus atribuciones atender los reportes de casos de violencia contra las mujeres, derivados del Centro de Comunicación y Observación Electrónica.

De igual manera, Tonalá cuenta con un Reglamento Municipal de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹³, este instrumento tiene como objetivos la promoción de políticas orientadas a prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres; la promoción de cursos de capacitación al personal encargado de atender a las mujeres receptoras de violencia; la participación en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres; entre otros. Para la instancia encargada de la seguridad pública en el municipio, el Reglamento le otorga atribuciones para capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres y brindar las medidas de protección; para generar mecanismos de prevención, atención y derivación de las mujeres receptoras de violencia a las dependencias competentes para conocer del caso, así como diseñar las políticas integrales para la prevención y atención de delitos violentos cometidos contra las mujeres, en los ámbitos público y privado; entre otras.

Ahora bien, la naturaleza de la función policial reviste particularidades que difícilmente se encuentran en otra función pública. Quizá la mayor particularidad de dicha función estriba en el uso de la fuerza. La policía es el único servidor público que bajo el amparo de la flagrancia puede privar de un derecho fundamental de todas las personas: la libertad. Estas características enunciadas de manera sucinta dan pauta para afirmar que la policía tiene poderes especiales y justo por eso debe tener estrictos controles en su actuación. Un medio idóneo y probado en un gran número de organizaciones policiales en el mundo son las políticas y protocolos para la actuación policial. Éstas brindan seguridad jurídica tanto a las y los policías como a los ciudadanos. En México, las policías municipales continúan trabajando bajo prácticas de hace más de veinte años, prácticas que bajo el mítico mundo policial son difícil conocer y menos aún evaluarlas. La ausencia de procedimientos que guíen el actuar policial es una constante en las instituciones, lo que incide en la eficiencia y eficiencia del trabajo policial.

¹¹ Publicado el 3 de junio de 2014 en el Suplemento de la Gaceta Municipal Tomo III, Ejemplar 9, Año 97.

¹² Publicado el 28 de abril de 2017 en el Suplemento de la Gaceta Municipal de Guadalajara

¹³ Aprobado en sesión de Cabildo el 28 de septiembre de 2011.

Derivado del trabajo de campo llevado a cabo en las tres comisarías (Guadalajara, Tonalá y Zapopan), se logró identificar una serie de carencias importantes en cuanto a disposiciones normativas. Primero en los reglamentos internos de cada Comisaría y, en segundo plano, respecto a las políticas y procedimientos para la actuación policial en materia de violencia de contra las mujeres, y, específicamente en lo relativo a *órdenes de protección* en casos de mujeres receptoras de violencia. Si bien las tres instituciones cuentan con unidades especializadas para la atención de la violencia contra la mujer, la evidencia mostró que carecen de políticas y procedimientos para el seguimiento y atención de *órdenes de protección*. Esta ausencia se refleja también en la discrecionalidad en la actuación que existe al interior de las unidades tanto para la atención de mujeres receptoras como para el control y seguimiento de las *órdenes de protección*.

III. Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM) son la política pública más importante desarrollada por el Estado mexicano para garantizar el acceso de las mujeres receptoras de violencia a la justicia y para iniciar un proceso de autovaloración y sanación que lleve a las mujeres a erradicar la violencia que viven. Los Centros de Justicia para las Mujeres les proporciona a las mujeres servicios integrales que habrán de ayudarle a tomar las decisiones pertinentes para contar con un nuevo proyecto de vida que les permita salir del dañino círculo de la violencia. El modelo de todo Centro de Justicia plantea la atención de la problemática desde una visión sistemática y con estrategias integrales-integradas en materia de prevención, atención, seguimiento y empoderamiento de las mujeres que viven violencia; concentrando a las distintas instituciones, con responsabilidad en la materia, bajo un mismo techo y contando con el apoyo de las redes de colaboración internas y externas, que de manera conjunta busca evitar la revictimización.

Jalisco, en sintonía con las prioridades establecidas en el ámbito de la Federación, el 15 de noviembre de 2013, expide el decreto de creación del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco (CJM) como un órgano desconcentrado dependiente de la Fiscalía General del Estado y que fue inaugurado el 5 de febrero de 2015. En el decreto de creación, en la disposición Primera, se establece que el CJM tiene como objetivo concentrar a las diferentes instancias gubernamentales a efecto de que éstas presten sus servicios a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; fortalecer su capacidad de denuncia; promover el acceso a la justicia; y brindar atención integral a las mujeres para encontrar un proceso de redignificación para alcanzar una posición de persona capaz de ser responsable en su recuperación, de manera interdisciplinaria, secuencial, interinstitucional y especializada (Secretaría de Gobierno, DIGELAG DEC 009/2013).¹⁴

Según el *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México* las mujeres receptoras de violencia deben de tener una atención integral, interdisciplinaria y con perspectiva de género. En ese sentido, es obligación del Estado brindar a las mujeres los servicios de protección, servicios de atención legal, médica y de asistencia social. Las características de la atención a las mujeres receptoras de violencia son:

- Atención interdisciplinaria e integral;
- La perspectiva de género debe ser transversal en la atención;
- La atención a víctimas debe estar encaminada a lograr el empoderamiento de las mujeres (INACIPE, 2012b: 26-27).

En el mismo *Protocolo* se establece que todos los Centros de Justicia para las Mujeres deberán observar los siguientes principios en la atención brindada y en su actuación.

¹⁴ Véase Anexo 1.

Tabla 3. Principios de atención y actuación (INACIPE, 2012b: 43-46)

✓ La atención será empática
✓ El trato será empático
✓ La atención y actuación de los CJM se hará de conformidad con las leyes
✓ La atención y actuación de los CJM se fundamentará en el respeto a los derechos humanos
✓ La atención y actuación de los CJM se regirá por el principio de debida diligencia
✓ La atención y actuación de los CJM estará basada en el principio pro persona
✓ La atención será deontológica
✓ La atención se basará en la privacidad y la confidencialidad del caso
✓ La atención será individualizada gratuita y efectiva
Otros principios que rigen la ruta de acompañamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres
✓ La atención se proporcionará sin discriminación y sin estereotipos de género
✓ A lo largo de la ruta de acompañamiento de los CJM, las personas que laboren en él siempre explican la siguiente fase del procedimiento
✓ A toda canalización se le dará acompañamiento y seguimiento
✓ Siempre se proporcionará una atención colegiada, por lo tanto, todas las profesionales implicadas en el caso en cuestión se reunirán las veces necesarias y estarán en constante comunicación
✓ Todas las personas que laboren en el CJM estarán preparadas para la detección de la violencia. En estos casos, sugerirán a las usuarias que recurran a los servicios proporcionados por el Centro

El protocolo de atención integral del CJM se caracteriza por la integración de seis procedimientos generales, cada uno de ellos tiene un objetivo y responde a las necesidades de la población, de tal forma que a partir de la articulación de cada uno de estos procedimientos sea factible la atención oportuna e integral por parte del CJM, cumpliendo con esto su misión y objetivo social para la cual fue creada (Tello y Pichardo, 2014: 30-31). Estos seis procedimientos son:

Tabla 4. Procedimientos de atención

Atención telefónica	Brindar atención telefónica ante una llamada de emergencia por violencia hacia las mujeres, así como coordinar servicios de intervención policial y médica. Otorgar atención de orientación psicológica y asesoría jurídica
Atención in situ	Brindar atención en el domicilio u hospital donde se encuentre la mujer que ha vivido una situación de violencia y que no puede trasladarse, proporcionando servicios integrales de atención
Atención presencial en el CJM	Brindar una estrategia integral de atención a las mujeres que viven y se encuentran en una situación de violencia, proporcionando servicios especializados que garanticen su seguridad e integridad física, psicológica, jurídica, así como la de sus hijas e hijos.
Atención por canalización de otras instituciones u organizaciones de la sociedad civil	En caso de así proceder, aceptar la transferencia e iniciar el proceso de atención integral presencial telefónica o <i>in situ</i> .
Plan de crecimiento	Brindar servicios sociales, psicológicos, culturales, laborales y de crecimiento personal que permitan la rehabilitación psicosocial de las mujeres que han vivido situaciones de violencia.

Seguimiento¹⁵	Garantizar la continuidad del proceso de atención integral con eficiencia y eficacia del CJM.
Evaluación de la atención	Solicitar a las usuarias una evaluación (de entrada y salida) de los servicios proporcionados por el CJM Jalisco que permita retroalimentar y mejorar los servicios que se proporcionan.

Con respecto a la ruta crítica para la detección y atención de las mujeres que viven violencia, el *Protocolo* del CJM organiza en dos tipos de solicitud de servicios: *no urgentes* y *urgentes*. En la tabla que sigue se especifica la ruta de detección y atención en casos no urgente y urgentes, que en este último es donde las *órdenes* aparecen precisamente como un momento crucial para garantizar la integridad y seguridad de las mujeres:

Tabla 5. Solicitud de atención (Tello y Pichardo, 2014: 32)

Solicitud de apoyo, información y detección de la violencia			
No urgente (Recibe trabajo social)		Urgente (Recibe trabajo social)	
<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso y apertura de expediente electrónico • Bienvenida • Medición del riesgo 		<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso y apertura de expediente electrónico • Bienvenida • Medición del riesgo 	
Verde	Amarillo	Rojo	Morado
<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista inicial /<i>Consejera</i> • Plan de seguridad /<i>Consejera</i> • Atención psicológica • Trabajo social 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista inicial /<i>Consejera</i> • Plan de seguridad /<i>Consejera</i> • Atención jurídica • Atención psicológica • Trabajo social • Grupos de crecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista inicial • Plan de seguridad • Evaluación de riesgo • Estancia transitoria • Evaluar refugio/albergue inmediato <p>Consejera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista inicial • Plan de seguridad • Refugio • Si es el caso gestionar con la Red Nacional de Refugios (refugio a nivel nacional) <p>Consejera</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Acción urgente • Atención jurídica • Atención psicológica • Atención médica • Trabajo social 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción urgente • Atención jurídica • Atención psicológica • Atención médica • Trabajo social
		<ul style="list-style-type: none"> • Denuncia con apoyo de abogada victimal • Trámite de <i>órdenes de protección/policía municipal</i> • Cumplimiento de la orden de protección • Control y seguimiento a la orden de protección por la abogada victimal 	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncia con apoyo de abogada victimal • Trámite de <i>órdenes de protección/policía municipal</i> • Cumplimiento de la orden de protección • Refugio • Evaluar Red Nacional /Refugios
		<ul style="list-style-type: none"> • Análisis y contacto a red de apoyo familiar • Ingreso a la instancia transitoria • Según la evaluación de riesgo, canalización al albergue 	<ul style="list-style-type: none"> • Contacto a red de apoyo familiar • Ingreso a la instancia transitoria • Canalización al albergue en el propio estado o en otro según el riesgo
Seguimiento de la ruta de acompañamiento	Seguimiento de la ruta de acompañamiento	Seguimiento de la ruta de acompañamiento	Seguimiento de la ruta de acompañamiento
		Si la mujer desiste, llenará un formato de conocimiento deslindando de responsabilidad al CJM	Si la mujer desiste, llenará un formato de conocimiento deslindando de responsabilidad al CJM

La tabla anterior ya permite visualizar la ruta propuesta que habrían de recorrer las mujeres que acuden en busca de apoyo y atención al CJM y particularmente aquellas que, en el proceso de medición de riesgo, su situación es clasificada de alto (rojo) y de muy alto riesgo (morado). Sin embargo, el CJM no trabaja con el

¹⁵ Se considera un solo procedimiento el de seguimiento y evaluación de la atención. Para una presentación y lectura más precisa de estos dos momentos del procedimientos se presentan de forma separada.

100% de los lineamientos del *Protocolo*, el cual incluso contempla un abogado/a que tenga como exclusiva función la tramitación y otro abogado/a el seguimiento a las *órdenes de protección*. De ahí que pueda observarse que, según el *Protocolo*, el Ministerio Público sí puede emitir *órdenes de protección*, pero en los hechos es hasta que llega a la agencia receptora y posterior a concluir el trámite, que las mujeres receptoras se enteran que les fue emitida una orden de protección. Esto es, a las mujeres no se les toca el tema de *órdenes de protección*, hasta que se les entregan el oficio mismo.

Como se mencionó en la introducción, para este *Diagnóstico* lo más importante de observar en la ruta de apoyo, información y detección de la violencia, son aquellos momentos de los diversos procedimientos que permiten comprender las responsabilidades encomendadas a la policía preventiva municipal en el proceso de control y seguimiento de las *órdenes de protección*. De ahí, que en los párrafos que siguen se da cuenta, desde la experiencia de las propias mujeres y de lo observado por el equipo de investigación, cómo desde los servicios prestados en el CJM ya comienza a trazarse el deber y quehacer de los agentes policiales para fungir como coadyuvantes del Ministerio Público quien lleva el mando y conducción de las investigaciones y, por ende, de las *órdenes de protección* vigentes a las que las/los agentes policiales habrán de dar cumplimiento.

Donde todo comienza: el arco detector de ingreso

Las mujeres receptoras de violencia ingresan al CJM a través de un arco detector de metales, custodiado por agentes policiales. Ellas o ellos no dan informes, solamente controlan el acceso. La desventaja es que si una persona acompaña a la mujer receptora (por ejemplo, madre, padre, amiga/o, vecina/o) debe quedarse en la parte de afuera (a la intemperie) en una hilera de sillas de plástico que han sido dispuestas para las/los acompañantes. Esta disposición obedece a que tanto por razones de seguridad, espacio y privacidad sólo otorga el ingreso a la receptora. Sin embargo, ningún/a servidor/a pública tiene contacto con la o el acompañante de la mujer receptora que llegó ahí solicitando atención, ni se le informa cuál es la situación o cuánto tiempo le tomará a la receptora el proceso de atención al interior del CJM. Es decir, la incertidumbre para las/los familiares, amistades o personas acompañantes sobre la situación que están viviendo las mujeres es la característica principal de este momento, además de que habrán de sortear las inclemencias del tiempo o incluso buscar algún lugar para comer o tomar alguna bebida en las largas horas que suelen pasar en espera.

Aunado a ello, la mayor parte del CJM tiene mala recepción para telefonía móvil por lo que también se dificulta la comunicación con el exterior. Las/los familiares, amistades o personas acompañantes suelen perder la noción del tiempo y todo contacto con la mujer receptora una vez que ha ingresado a las instalaciones para transitar por la ruta de atención. Solo saben de ella una vez que la salir de las instalaciones del CJM, lo que puede suceder en una hora o hasta doce horas después de que ingresó. Hay casos muy dramáticos donde las/los acompañantes viven fuertes dosis de impotencia por la gravedad de las situaciones de violencia que viven las mujeres y donde la política de *no acompañamiento presencial de otras/otros* representa para ellas/ellos un desacierto o incluso una expresión de falta de sensibilidad, como lo permite deducir el siguiente testimonio:

Soy la responsable de mi hermana desde la muerte de mis papás, mi hermana tiene un nivel avanzado de síndrome de down. Fue violada por mi hermano en una visita que nos hizo a la casa (él vive en Estados Unidos) y los funcionarios del CJM no me permitieron acompañarla en ninguna parte del proceso. El trámite en el CJM duró más o menos 10 horas.

Testimonio de la hermana de receptora de violencia con orden de protección con síndrome de down

En ese periodo de tiempo es común que la persona que acompaña a la mujer receptora pida información a la/el agente policía en turno que se encuentra apostada/o en el arco detector o que se les pida permiso para ingresar a buscarla. Sin embargo, no se les proporciona dato alguno porque lo desconocen y porque sólo controlan el acceso. Así pues, la situación se torna sumamente compleja y angustiante para quienes deberían de representar un apoyo moral, de confianza y seguridad en las mujeres receptoras y que podría contribuir a que ellas transitaran por la ruta de atención con mayores posibilidades de contención y certeza respecto a las decisiones que habrán de tomar respecto de su caso.

Una vez que la mujer receptora cruza el arco detector de metales de su lado derecho hay un mostrador de recepción que es atendido por personal de Trabajo Social, quienes toman sus datos, así como la información que relata el episodio de violencia. Para abrir un expediente electrónico es necesario realizar el registro de la receptora con la información que proporciona. El contacto con el personal de Trabajo Social no es de inmediato, depende de la cantidad de mujeres que se encuentren en espera. El tiempo de espera varía de 15 a 20 minutos. Este momento es el primer filtro en el proceso de atención. Una vez que la receptora es registrada, la dirigen a una sala de espera al interior del CJM para que pueda ser atendida por el módulo de Consejería. El tiempo promedio de espera en esta sala es de una a tres horas.

Consejería

El módulo de Consejería está conformado por cinco grupos multidisciplinarios (trabajador/a social, abogada/o y psicóloga/o), quienes brindarán atención integral y orientación a la mujer receptora de violencia. Tardan en promedio una hora entrevistando a cada receptora. Tomado en cuenta el registro o el proceso de derivación, puede llegar a ser de una a tres horas. Ello suele ser un tiempo muy prolongado para mujeres que llegan en situación y estado emocional límite o altamente afectadas. La espera les produce angustia, impotencia y algunos casos hasta la decisión de desistir y salir del propio CJM claudicando frente a la posibilidad de recibir una atención integral. Una de las mujeres receptoras que participaron en las actividades de campo relata así su experiencia de espera:

Fui al CJM con mi hijo de casi 3 años. Yo tenía aproximadamente siete meses de embarazo. Mi hijo lloraba porque necesitaba comer, fui sola, tuve que salir a buscar leche para darle un biberón. Después de volver a entrar y darle la botella, alguien del CJM me dijo que había leche en uno de los pisos. ¡Nadie te da informes, ni te avisan que el tiempo del trámite es tan largo! Obtuve la orden de protección, pero es muy difícil seguir el trámite cuando una tiene hijos, aun cuando lo cuidaran es mucho tiempo que pasaría al cuidado de otra persona.

Testimonio de receptora de violencia que asistió al CJM

Ahora bien, el formato de atención en Consejería responde a un formato multidisciplinario, las y los profesionistas entrevistan a la mujer receptora en el mismo lugar y al mismo tiempo. Revisan su expediente electrónico, registran sus datos personales, amplían la información, realizan el análisis y semaforización de riesgo y le presentan su plan de seguridad. Al final de este proceso, le leen el plan de seguridad a la receptora y le piden que lo firme, pero no se lo entregan. Aquí hay que hacer un apunte muy importante con respecto al plan de seguridad y que tiene un fuerte impacto en la labor que las/los agentes policiales municipales

realizan -de ser el caso- para preservar la integridad y seguridad de la mujer receptora a la que se le emite una orden de protección a su favor.

Según el *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México*, la elaboración del plan de seguridad es un momento crucial en la ruta de atención que se brinda a las mujeres receptoras y lo conceptualiza de la siguiente manera:

“Ante un riesgo detectado, el Plan de Seguridad servirá para proteger a las mujeres víctimas de violencia a través de medidas sociales, policiales y comunitarias. El Plan de Seguridad se realizará por una psicóloga o abogada victimal/protección con independencia de la tramitación de una orden de protección. El Plan de Seguridad puede implementarse en diferentes etapas del Proceso Integral de Atención que brinda el CJM, como al momento en que el C-4 despacha a la Unidad Especializada de la Policía, cuando se proporciona la atención *in situ* o cuando se proporciona la atención directamente en el CJM (antes o después de la tramitación de las *órdenes de protección*). Siempre que se realice un Plan de Seguridad, las funcionarias del CJM deberán tener en cuenta las redes de apoyo con las que la mujer cuenta, y su opinión, respetando su capacidad para identificar los riesgos a su propia seguridad. En caso de que una mujer víctima de violencia no desee el Plan de Seguridad, el personal del CJM le brindará las herramientas necesarias que le permitan comprender el riesgo en el que se encuentra y la pertinencia de contar con un Plan de Seguridad y/u orden de protección. La Unidad Especializada de la Policía elaborará el Plan de Seguridad *in situ*, que tendrá las siguientes especificaciones mínimas: ruta de escape; identificación y refuerzo de los accesos al domicilio que pudieran ser quebrantados con mayor facilidad, y el acercamiento con vecinas o vecinos que puedan contactar a los números de emergencia en caso de que se presente una agresión. Para lograr el seguimiento y control del Plan de Seguridad, el C-4 generará informes cada tres días que den cuenta a la Coordinadora del CJM sobre el estado que guarde el plan, el cual perdurará mientras exista el riesgo (mínimo un mes) o el tiempo que sea necesario para que la víctima recupere su seguridad” (INACIPE, 2012:58).

Según el *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco*, en el caso de los servicios de atención presencial en el CJM, será la Consejería quien tenga la obligación de elaborar conjuntamente con las mujeres receptoras el plan de seguridad. Para su elaboración, el *Protocolo* señala que la Consejería habrá de considerar los siguientes aspectos:

- ¿Necesita un plan de seguridad?
- Brinda información del Plan de Seguridad
- ¿Acepta el Plan de Seguridad?
- Comunica a la usuaria con un operador de la Unidad Especializada de la Policía
- Realiza acciones del Plan de Seguridad
- Registra el número telefónico en llamada preferente
- En caso de rojo o morado sin albergar se instala aplicación móvil, botón de emergencia y georreferenciación de lugares donde se encuentre.
- Punteo de los lugares para protección
- Programa rondines de la policía municipal en estos lugares cada 8 horas
- Realiza rondines programados con la policía municipal cada 8 horas

- Acuerda Plan de Seguridad con la usuaria *in situ*
- Identifica la seguridad en los accesos y salidas del domicilio
- Elabora una ruta de escape
- Contacta a vecinos(as)
- Reporte de la policía municipal
- Verifica que se realicen los rondines Reporta a la Coordinadora del CJM (Fin) (Tello y Pichardo, 2014: 41).

Como se puede constatar en ambos lineamientos, el plan de seguridad es un recurso y herramienta fundamental, no sólo para que los agentes policiales que tienen bajo su responsabilidad garantizar la seguridad de las mujeres orienten sus acciones, sino principalmente para que las propias mujeres receptoras tengan claridad sobre el conjunto de medidas de seguridad y protección que está en sus manos poner en práctica en momentos de riesgo y peligro. La posibilidad de que las mujeres receptoras comprendan y valoren su importancia es exactamente proporcional al valor e importancia que la Consejería le da a su elaboración en consenso con las mujeres. Sin embargo, en las diversas actividades de campo, se pudo constatar que las mujeres receptoras de violencia y con *órdenes de protección* vigentes no tenían conocimiento de dicho plan, no recordaban haber realizado el ejercicio de elaboración junto con personal de Consejería o simplemente comentaban que lo habían firmado pero que no tenían copia del mismo. Al mismo tiempo, diversos agentes policiales también manifestaron que fuera de la orden de protección recibida en Comisaría para darle seguimiento a los casos, no habían recibido plan alguno o no habían recibido indicación de elaborar un plan de seguridad con las propias mujeres, tal y como lo estipula el *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México*. Se trata pues de una acción fundamental para la protección de las mujeres. Concebirlo como un tramo meramente burocrático es abrir un importante espacio de indefensión para las mujeres, es contribuir a que los agentes policiales consideren que su actuación se limita a los rondines y a visitas de seguimiento sin mayor intencionalidad y es caer en una irresponsabilidad que afecta directamente los siguientes tramos de atención previstos en la ruta del CJM.

En el tramo de atención que está bajo la responsabilidad de la Consejería hay también una inmensa responsabilidad en términos de la valoración de la situación y necesidades que demanda cada receptora. De ahí que los equipos multidisciplinarios habrán de decidir y documentar a través de un formato de referencia interna a qué áreas habrán de ser derivadas las mujeres: trabajo social, proceso familiar, psicología y/o proceso penal. La Consejería es pues un segundo filtro cuya principal misión es lograr despejar y aclarar toda duda de parte de las mujeres receptoras y determinan si es necesario que pasen o no a las otras distintas áreas. Es decir, en sus manos está la conducción adecuada de una derivación que puede significar para las mujeres una importante posibilidad de atención que les permita encaminarse en la ruta hacia una vida libre de violencia. En este segundo filtro las mujeres están frente a una segunda vital decisión -la primera ya fue pedir auxilio y atención- la de continuar con el proceso o desistirse de este servicio firmando una constancia.

Atención jurídica

Dado que interesa de manera particular conocer la ruta que transitan las mujeres para llegar a la obtención de una orden de protección, este apartado se concentra en la atención jurídica que se les brinda, ya que es el Ministerio Público la autoridad competente para su emisión y la Unidad Especializada en la investigación

de delitos contra las Mujeres la responsable de dar seguimiento a las investigaciones correspondientes cuando la mujer denuncia ser víctima de un delito.

Una vez que las mujeres receptoras ha concluido el proceso de la Consejería y si éstas han sido víctimas de algún ilícito, las/los profesionistas de dicha área las derivan a la atención jurídica. Para ello previamente les solicitan que esperen en unas mesas colocadas en el pasillo que conecta el modulo de Trabajo Social con los cubículos de Consejería. Tras la espera, las mujeres receptoras de violencia son atendidas por un abogada/o, quien les entregan un formato de querrela/denuncia y les explica cómo redactar su querrela. Dicho de otra forma, las mujeres receptoras son las responsables de redactar la querrela con su puño y letra, siendo orientadas de forma preliminar por la/el abogado que ya tiene previo conocimiento del contexto de violencia. Sin embargo, si en el proceso de redactar su querrela las mujeres se equivocan o una vez concluida la redacción no es entendible, omitió datos o hay tachones, se les piden que vuelva a redactar su querrela en un nuevo formato, así hasta que ya queda lista. El tiempo que tarda la mujer redactando la querrela en promedio es de una a dos horas dependiendo el nivel educativo que posea. Esta situación no es menor, se trata de un espacio donde las mujeres además habrán de enfrentarse -cuando es el caso- a sus propias limitaciones en términos de escritura, lectura y comprensión. Ello, vuelve a representar un momento que abre la puerta a que las mujeres desistan, a que se sientan incomprendidas o solas frente a un aparato burocrático que habría de auxiliarlas incluso en esta parte tan central del proceso. Si situaciones así pueden vivir las mujeres urbanas o con mayor nivel educativo, las mujeres que provienen de comunidades indígenas de las diversas regiones del estado o que no han tenido acceso a la educación primaria la realidad se agrava. Las mujeres con un nivel de instrucción bajo son apoyadas con mayor énfasis en la redacción de su querrela o denuncia, sin embargo, es natural que se vayan rezagando, por ende, su atención y estancia es más prolongada. Quedando entonces a su fuerza de voluntad el continuar con el trámite y con la inversión de tiempo que representa o desistir de él justificando falta de tiempo u otros compromisos. En la visita al Centro de Justicia, no se mencionó si cuentan con personal capacitado para atender a mujeres indígenas, o con discapacidad.

Una vez lista la querrela y antes de pasar a alguna agencia, la receptora se presenta ante un/a Ministerio Público que funge como un tercer filtro. Su función radica en revisar la redacción, contenido de la querrela y formular algunas preguntas a la receptora. Ciertamente las condiciones de sobresaturación en las que laboran los agentes del Ministerio Público no son menores y ello también merma sus capacidades de observar los principios que deben regir su actuación o incluso sus capacidades de autocontención emocional para brindar una asistencia jurídica oportuna, adecuada y profesional considerando, ante todo, la situación por la que transita quien acude al CJM, quienes no necesariamente llegan hasta este filtro con la fuerte intención de iniciar un proceso penal contra la persona que las ha violentado. En ese sentido, este tercer filtro resulta crucial. Un contexto donde se entremezcla el desgaste de los agentes del Ministerio Público, su pericia para detectar o no la intencionalidad de las mujeres al llegar hasta allí y las propias circunstancias de las mujeres receptoras, puede contribuir a que éstas -de nueva cuenta- decidan no continuar con el trámite, firmando así un desistimiento de denuncia y retirándose del CJM. O por el contrario, cuando las mujeres receptoras continúan con su trámite son derivadas a la agencia receptora del Ministerio Público en el primer piso. El tiempo promedio de estancia en este tercer filtro es de 15 minutos.

La función de la agencia receptora del Ministerio Público es recibir a las mujeres que van por primera vez a presentar una denuncia. El tiempo promedio para ser atendidas por la agencia varía, puede ser de diez minutos y hasta de una hora, y es en función de si están atendiendo a otra receptora o si es cambio de guardia. El actuario (auxiliar del Ministerio Público) transcribe la querrela redactada por la receptora,

completando los huecos de información, la imprime, la receptora la lee y la firma. Puede durar de 40 minutos a más de una hora dependiendo la complejidad del caso, en caso de no saber firmar estampan sus huellas. Posteriormente realizan los oficios para las *órdenes de protección* y el oficio para el dictamen psicológico dirigido al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. La receptora es quien tiene que trasladarse a dicho instituto y entregar el oficio para el dictamen psicológico. La cita para el dictamen puede darse en tiempo aproximado de cinco a seis meses o hasta más. Vale la pena hacer hincapie en que este tiempo previsto - otra vez- resulta totalmente inaceptable toda vez que abre la puerta a que las mujeres receptoras desistan de darle seguimiento a sus casos, abandonando por completo su proceso de investigación o incluso no prestando mayor atención a las *órdenes de protección* emitidas a su favor hasta que otra situación de violencia no suceda.

También la agencia receptora -en el proceso- le otorga a las mujeres receptoras un oficio para pasar con la policía investigadora, el Call Center y solicitar atención integral. Así pues llega con la policía investigadora, cuyas oficinas se encuentra ubicadas en lo que debiera ser los separos para las personas detenidas en el CJM. Las oficinas están en el sotano del edificio, son espacios pequeños, no acondicionados para la atención a mujeres receptoras de violencia, sucias, llenas de archivos desordenados y con los separos a simple vista. Es un espacio que no reúne los estándares mínimos de un lugar seguro que les permita a las receptoras preservar su privacidad y anonimato en el proceso mismo donde la policía investigadora practica el registro de arraigo (asentar los datos de donde vive la receptora), realiza la lectura de derechos, realiza la inspección de constitución física (asentar si a simple vista la receptora posee lesiones) y otras diligencias. Incluso, las mujeres mismas se someten a estas pruebas ante el personal de policía investigadora que trabaja en condiciones indignas y donde todo se escucha. La estancia en promedio de la receptora con policía investigadora es de 30 a 40 minutos. Una vez concluidas estas diligencias las mujeres receptoras pueden volver a casa.

Días o semanas después, las mujeres receptoras deben regresar a la agencia integradora. Su función es realizar las diligencias e investigaciones necesarias para acreditar lo denunciado en la querrela. Entrevistan a las/los testigos, recaban documentos como actas de nacimiento y ordenan diligencias. No hay un criterio uniforme para hacer su trabajo, unos suelen agendar citas que abarcan un espacio de un mes, u otros pueden decirle a la receptora que les marquen ya que tengan todos sus documentos listos y testigos para atenderlas lo más pronto posible. Es decir, queda a la suerte el tipo de atención. El tiempo que le implica a la agencia en integrar las carpetas varía, pero depende principalmente de que Ciencias Forenses haya remitido el dictamen psicológico.

Una vez integradas las carpetas de investigación, la agencia de litigación, a través del fiscal, se solicita audiencia ante el juez de control para formular imputación. Antes de solicitar la audiencia, el fiscal revisa la carpeta de investigación, si considera que faltan pruebas, entrevistas o diligencias por hacer, la devuelve a la agencia integradora. Si considera que puede formular imputación, solicita la fecha, la cual depende de la agenda del juzgado. Hasta que por fin se puede celebrar la audiencia inicial ante el juez penal en caso de que las mujeres receptoras de violencia no desistan de una procuración de justicia que se percibe lenta, inoporante e inaccesible ante las inmensas dificultades que deben sortear para ver reparado el daño que se les ha infligido.

IV. Comisaría de Policía Preventiva Municipal de Guadalajara

Política y estrategia

De acuerdo con la Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara, particularmente de la División de Vinculación Ciudadana, Prevención Social y Atención a Víctimas, el Código Rosa (CR) es la estrategia que responde a la necesidad de dar cumplimiento y seguimiento a las *órdenes de protección*, dictadas por el Ministerio Público u otras autoridades competentes para responder a los casos de violencia contra las mujeres en el municipio. El nombre de la estrategia “Código Rosa” ha generado diversos cuestionamientos, particularmente del sector feminista local. Ante los señalamientos, las autoridades y miembros de la Unidad de Intervención Primaria y Atención a Víctimas (UIPAV), argumentan que la referencia obedece a las siglas de la estrategia: Respuesta Oportuna y Seguimiento a tu Alerta (ROSA). No obstante, los señalamientos persisten ante la asociación que guarda con significados alusivos a estereotipos de género.

Con el objeto de conocer la diseminación de la estrategia, se realizaron diversas búsquedas en fuentes de información de acceso público, como la página web del Gobierno de Guadalajara. En esta fuente, se localizó información de la estrategia CR en el catálogo de trámites del gobierno municipal.¹⁶ Sin embargo, los contenidos son limitados e insuficientes para satisfacer la tarea de socializar y facilitar el conocimiento de los servicios que ofrece la Policía Preventiva Municipal en los casos de violencia contra las mujeres. Por ejemplo, no se proporciona información sobre las causas por las cuales una mujer puede solicitar una orden de protección. Asimismo, no se especifican los medios para acceder a este mecanismo de protección. Durante la búsqueda se encontraron diversas notas periodísticas respecto a la estrategia CR que se concentran principalmente en el elevado número de órdenes que han sido emitidas en la jurisdicción municipal de Guadalajara y en el número de casos en los que se ha activado la estrategia. Es decir, en las ocasiones en que se ha solicitado el auxilio e intervención policial. También se encontraron referencias sobre las características de la estrategia referidas por funcionarios públicos de la Comisaría de la Policía Preventiva Municipal y el Instituto Municipal de las Mujeres.

Para conocer la información oficial del CR, se solicitó información documental a la Comisaría y se sostuvieron diversas conversaciones con las áreas y funcionarios/as a cargo de la estrategia. De acuerdo con la División de Vinculación Ciudadana, Prevención Social y Atención a Víctimas, el objetivo del CR es salvaguardar la integridad física y derechos humanos de las mujeres que cuentan con una orden de protección, emitida por la autoridad competente, o de las receptoras de violencia que cuenten con un reporte ante el Centro de Comunicaciones y Observación Electrónica (CECOE) de la Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara.

Entre la información colectada se encuentra el flujograma de atención del CR que instrumenta la Unidad de Intervención Primaria y Atención a Víctimas (UIPAV). De acuerdo con esta Unidad, el ciclo de atención inicia con la recepción del ordenamiento de protección por parte de la autoridad competente. Una vez que llega a la UIPAV, se registra la orden en las bases de datos del sistema y se implementan las gestiones operativas para notificar a las destinatarias de las *órdenes de protección*. Durante el proceso de notificación, se informa sobre la estrategia CR y se convoca a las mujeres a acudir a una sesión informativa que se realiza cada

¹⁶ Información disponible en: <https://tramites.guadalajara.gob.mx/tramites/codigo-rosa#>

miércoles en las instalaciones de la Comisaría. Durante la sesión se les proporciona a las mujeres un tríptico que muestra información básica para conocer el mecanismo de activación del CR y algunas recomendaciones para identificar amenazas tales como no subestimar amenazas que sean enviadas por redes sociales -Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp-, o por medios convencionales, como paquetería, correo, notas o mensajes enviados a través de terceras personas; y situaciones de riesgo, tales como, acoso por parte del generador en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga, que porte algún tipo de arma, que intente ingresar al domicilio por la fuerza, que la agrede verbalmente, que emita amenazas en contra de su integridad física o su vida, o que se haga acompañar de otras personas, entre otros.

Adicionalmente, les proporcionan los números de contacto para solicitar auxilio policial en caso necesario. Los números de contacto señalados en el tríptico incluye el número de emergencias, el número directo de CR y los números de los módulos policiales que corresponde a su polígono. En la sesión informativa, se les hace hincapié a las mujeres sobre la importancia de informar al operador/a sobre su ubicación/localización precisa, así como la importancia de comunicar al operador que la emergencia corresponde a un CR. Ello con la finalidad de obtener una atención más diligente por parte del personal policial que acuda en su auxilio y de activar los mecanismos necesarios para reducir el tiempo de respuesta.

Una vez activado el CR, lo que se produce cuando se solicita el auxilio policial y se conoce que la persona que llama o la persona que requiere la ayuda cuenta con una orden de protección, el personal de la UIPAV acompaña al personal policial operativo para prestar asistencia psicológica, jurídica o de apoyo social. En dichas visitas (o en las notificaciones telefónicas) se ofrecen los servicios de atención psicológica de primera instancia y la posibilidad de tener atención terapéutica en formato grupal. Éste último privilegia el enfoque terapéutico de la corriente Gestalt y reciben formalmente un máximo de seis sesiones, aunque si el o la terapeuta lo prescriben, es posible extender el número hasta doce sesiones. El objetivo principal de estos servicios es empoderar a las mujeres para que mantengan sus *órdenes de protección*. Es decir, este servicio gravita en torno al acceso a la justicia, pero no necesariamente en que desarrollen competencias o aptitudes para la vida. Como parte del proceso administrativo, la UIPAV genera un número de expediente y convoca a las mujeres que cuentan con *órdenes de protección* a una sesión informativa para conocer los mecanismos para activar el CR.

Uno de los procesos que contempla el Código es el que corresponde a la atención a los generadores de violencia (agresores u ofensores). Este aspecto merece ser subrayado, pues da muestras de un significativo avance en el abordaje de la violencia de género contra las mujeres por parte de este municipio, al establecer procesos de interlocución y atención al otro actor implicado en la violencia contra las mujeres y en la que tienen verificativo tres acciones específicas:

- 1) Visitas domiciliarias para brindar información y para obtener datos que les permitan comprender las motivaciones que existen para que los generadores incumplan con lo establecido en las *órdenes de protección*.
- 2) La conducción de reuniones en la Comisaría para indicarles las especificaciones de las *órdenes de protección*, restricciones, atribuciones y potestades de la policía para hacer cumplir las medidas y proteger a las receptoras.
- 3) La derivación de la atención a instituciones especializadas para iniciar procesos de reeducación y reinserción de los generadores de violencia. Adicionalmente, en este proceso, la UIPAV mantiene una vinculación con las dependencias a cargo de la atención para conocer los avances de los casos remitidos.

De acuerdo con la información proporcionada por la Unidad, este es el ciclo de atención en el que consiste la estrategia CR. Sin embargo, la revisión documental muestra más de una versión sobre el CR. El relato previo de la ruta de atención corresponde a la Gráfica 1. y la Tabla 6. muestra algunas variaciones en el proceso, según puede apreciarse a continuación.

Gráfica 1. Proceso de atención y seguimiento del Código Rosa

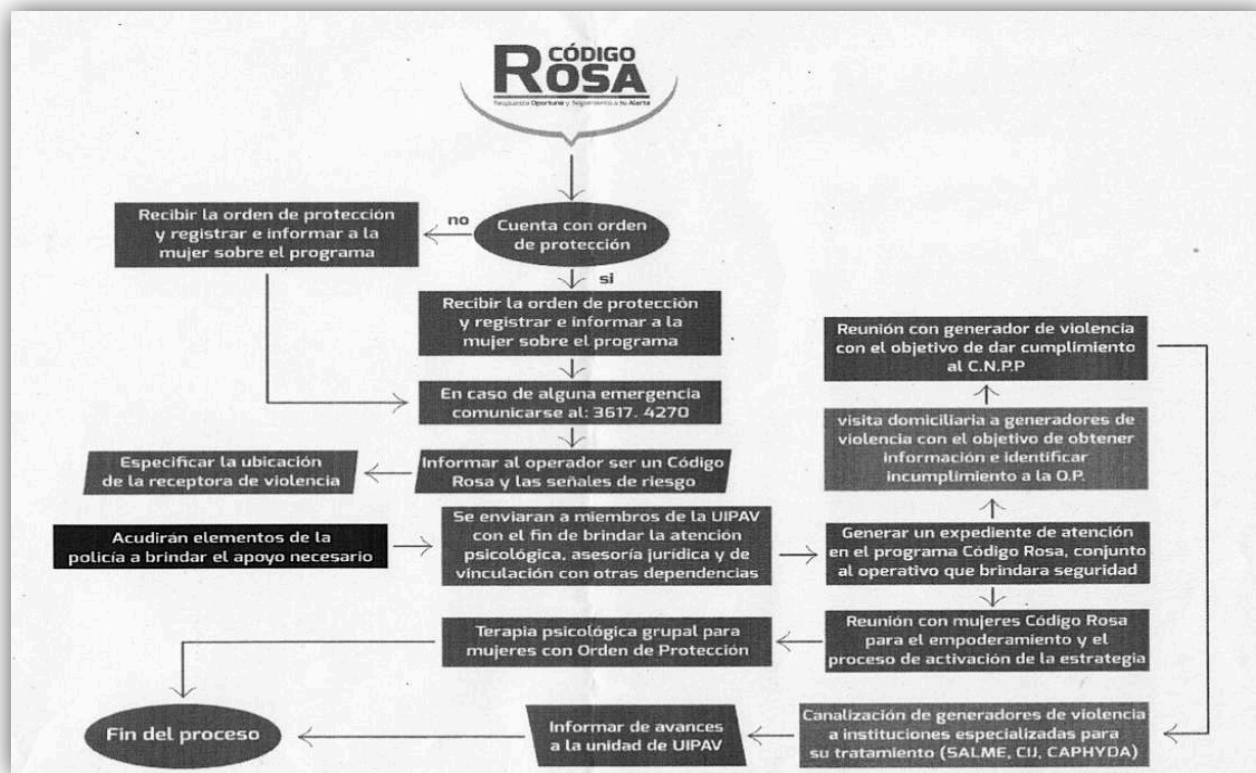


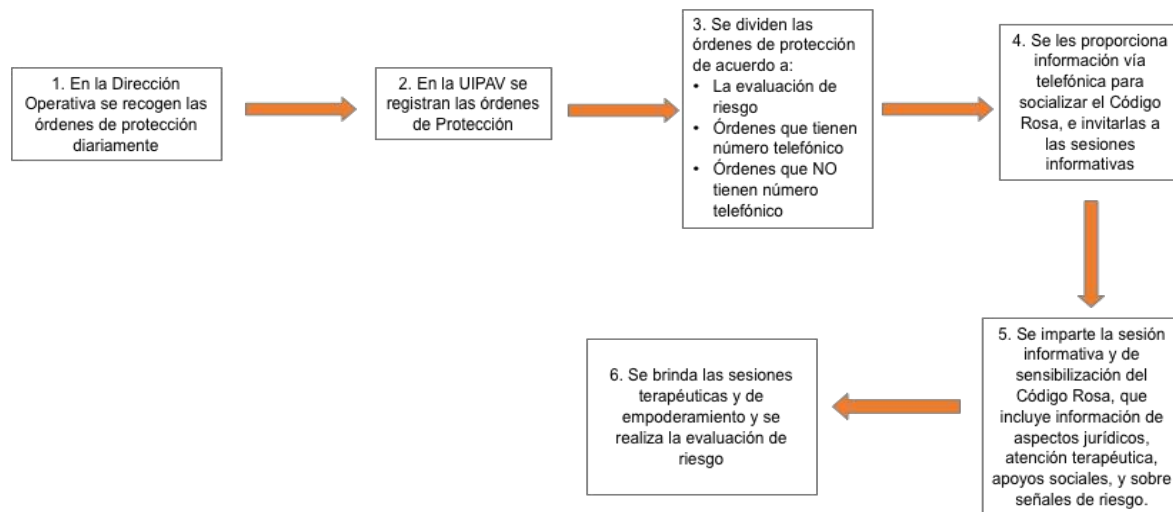
Tabla 6. Secuencia de la estrategia del Código Rosa

Receptoras CON orden de protección	Receptoras SIN orden de protección
1. Sistema de registro de las órdenes de protección en la base de datos de CR.	1. Traslado a la receptora de violencia para levantar carpeta de investigación.
2. Entrevista con la mujer víctima de violencia vía telefónica y/o visita domiciliaria para informar en qué consiste CR.	2. Apoyo psicológico.
3. Se les invita a una reunión informativa de CR y al taller psicoterapéutico.	
4. La mujer informa al operador ser CR y las señales de riesgo.	
5. La mujer proporciona su ubicación al operador.	

6. El operador canaliza al personal de la Unidad de Protección y Auxilio y/o personal del polígono.	
7. Acude personal especializado de la UIPAV.	
8. Se actualiza el sistema de reincidencia y se anexa hoja de apoyo.	
9. Se da seguimiento a cada caso por parte de Trabajo Social.	

Si bien, se entiende que se complementa el proceso de atención en el caso de que las receptoras de violencia no cuenten con una orden de protección, es conveniente que la UIPAV unifique la información referente al ciclo de atención de la estrategia para evitar confusiones y para reducir el número de documentos informativos que dan a conocer a las usuarias. Durante el conversatorio con la UIPAV, se solicitó al personal que esquematizaran el ciclo de atención y seguimiento a las *órdenes de protección* para facilitar su comprensión. A continuación, se presenta este ejercicio:

Gráfica 2. Proceso de seguimiento descrito por personal operativo especializado de la UIPAV



Existen otras acciones complementarias que busca reforzar el CR, una de ellas es la *Mesa Operativa Interinstitucional para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Femicidio en Guadalajara*. Esta coalición está conformada por 22 instituciones municipales de naturaleza pública y privada, su objetivo es facilitar la comunicación oportuna y la coordinación entre las áreas de atención a las mujeres en situación de violencia en el municipio de Guadalajara, con el fin de reducir la violencia y el riesgo de femicidio. Otra acción de refuerzo a la UIPAV son *las Redes de Apoyo*, conformadas por especialistas que orientan y respaldan a la Unidad.

Uno de los hallazgos más reiterados en las instituciones públicas y desde luego en la policía es la distancia que se evidencia entre la narrativa oficial y los relatos del personal operativo, incluso, en este análisis se observan algunas discrepancias en el material documental que emplea la misma institución. En este caso,

se observa información distinta, respecto a cómo definen el CR. Por ejemplo, en el tríptico¹⁷, es encuadrada como una estrategia y herramienta de comunicación y en el segundo anexo enviado por la Comisaría, refieren que es “un programa que forma parte de un modelo de atención de la UIPAV, basado en el Modelo Integral de Atención a Víctimas (DOF 2015) por el cual la Policía de Guadalajara detecta, previene y atiende de manera inmediata a las mujeres principalmente protegidas por una orden de protección emitida por el Ministerio Público u otra autoridad competente, para la atención en casos de emergencia, ayuda inmediata y oportuna, con el objetivo de salvaguardar su integridad física y sus derechos humanos”. Durante el conversatorio con el personal de la UIPAV, sólo se hizo mención de la estrategia del CR, pero no hablaron de ninguna política en sí, ni de un modelo de atención de violencia de género contra las mujeres. En si, de existir tal política y modelo, cabría la necesidad de formalizar tal política y modelo y de socializar las acciones que las componen. Otra de las ausencias notables en la estrategia es la falta de un protocolo de actuación que facilite la ruta crítica de los distintos procesos, la coordinación de los diversos actores, la UIPAV, la Unidad de Protección y Auxilio¹⁸, la Mesa Operativa Interinstitucional para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Femicidio y las Redes de Apoyo.

Entre los instrumentos que son utilizado para coleccionar la información por parte de la Unidad de Protección y Auxilio se encuentra el formato de apoyo y seguimiento del CR que examina los siguientes rubros:¹⁹

Tabla 7. Información del formato de apoyo y seguimiento del Código Rosa

INFORMACIÓN BÁSICA	ESPECIFICACIONES
1. Datos generales de la receptora	
2. Datos descriptivos del cuadro de violencia (modalidad y tipos de violencia y una breve reseña en la que se proporcionan datos sobre las fechas y el lugar donde se suscitaron los hechos.	2.1 Valoración de riesgo de terceros
	2.2 Frecuencia de los episodios de violencia
	2.3 Medidas legales empleadas como consecuencia
3. Valoración sobre el estado emocional y/o psicológico de la receptora	3.1 Reseña de la dinámica familiar
4. Derivación institucional	4.1 Manifestación de aceptación para recibir apoyo de otras instituciones
	4.2 Instituciones de derivación
5. Datos del agresor	5.1 Nombre, edad, domicilio, ocupación, datos sobre adicciones, enfermedades evidentes
6. Manifestaciones de desistimiento para recibir la intervención de la policía, mediante firma	
7. Observaciones	

El formato de entrevista que utiliza la Unidad de Protección y Auxilio contempla datos relevantes para conocer las condiciones que propiciaron la solicitud de la orden de protección y las necesidades en torno a la misma. Sin embargo, surge la inquietud sobre algunos puntos, en particular sobre la valoración del estado emocional y psicológico de la receptora. Sin duda es una condición que debe ser considerada, pero para ello, se requiere de pericia en trabajo social o en psicología. Durante la observación participante que se realizó para notificar a receptoras de violencia, el personal de psicología la UIPAV no medió dicha valoración. El otro formato que es utilizado por las/los policías a cargo de las notificaciones es el Informe Policial Homologado (IPH).

¹⁷ Ver Anexo 2.

¹⁸ Conformada por nueve policías.

¹⁹ Ver Anexo 3.

Un aspecto sensible que surgió durante el conversatorio con el personal de la UIPAV fue la ausencia de supervisión operativa del CR, tanto en los servicios especializados (psicológico, social o jurídico) como en los servicios policiales. Lo cual, expresa un vacío importante sobre la evaluación interna de las acciones que se implementan y la oportunidad que se pierde para detectar las áreas de oportunidad en los tramos de atención que traza la estrategia. Uno de los aspectos mencionados en los conservatorios fue la recepción y el conocimiento de quejas por parte de las mujeres sobre fraternización con los generadores de violencia por parte de los policías. Situación muy grave que requiere de un monitoreo operativo que permita discernir qué sucede entre la policía y los generadores durante su interlocución.

Otro punto que debe ser analizado con particular cuidado es la utilización e incidencia que tiene la información recabada en los formatos, los registros, las visitas domiciliarias, las reuniones, las sesiones terapéuticas (expedientes), los rondines policiales, mapeos, etc. Partiendo del hecho de que la estrategia nodal del Código es la disuasión y actuación policial, no son claras las acciones preventivas que devienen de la información que se procesa en los servicios de atención e intervención que se focalizan en las receptoras y los generadores de violencia (que realiza la UIPAV). En esta materia, es necesario explicitar las estrategias de prevención que plantea uno de los anexos entregados por la Policía Municipal, que refiere el modelo de atención de la UIPAV. Si se considera la alta emisión de *órdenes de protección* que son enviadas para su seguimiento a la Policía Preventiva, la prevención debe situarse como uno de los ejes torales de la estrategia. Sin embargo, es muy importante subrayar que las acciones para dar cumplimiento, monitoreo y seguimiento a las *órdenes de protección* implica mucho más que la vigilancia policial. Con ello se hace referencia a que, un mecanismo de la relevancia de la *órdenes de protección*, no puede basarse únicamente en rondines policiales, sesiones terapéuticas para empoderamiento, procesos inductivos o de sensibilización para los generadores de violencia, sino de una política pública articulada por un sistema de seguridad ciudadana, justicia, instituciones para igualdad y el adelanto de las mujeres, desarrollo social, organizaciones de la sociedad civil especializada, instituciones académicas, casas de acogida o albergues temporales, refugios, y la ayuda de los medios de comunicación para que favorezcan narrativas basadas en relaciones más igualitarias y democráticas.

Normativa

La información obtenida por parte de la Comisaría refiere que el CR responde al mandato del Modelo Integral de Atención a Víctimas, publicado en el DOF (04/06/2015). Aspecto notable por la visión progresista que exhibe dicho modelo, por el marco conceptual y enfoques en los que se soporta y la aplicación operativa y práctica que atraviesa a este instrumento normativo. Sin embargo, la referencia no precisa en qué enfoques, aproximaciones, principios y/o medidas de reparación converge el CR con el Modelo Integral de Atención a Víctimas. Si bien, hace alusión a la atención en casos de emergencia, de ayuda inmediata y oportuna, no permite observar cuáles son los procedimientos particulares en los que la policía o la UIPAV participa y los alcances e incidencia de las intervenciones que constituyen la estrategia.

Respecto al sustento normativo del CR, éste tiene su fundamento en el Artículo 24, fracciones XVII y XXVII del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara.²⁰ Un punto muy relevante relativo al marco legal, se refiere a la atención a generadores de violencia. El personal de la UIPAV señala que con las acciones que instrumenta da cumplimiento al CNPP. No hacen mención que también se da cumplimiento

²⁰ El anexo 2 entregado por la Policía Municipal Preventiva de Guadalajara contiene esta referencia.

a lo mandado en la LGAMVLV (2007) en los Artículos 41, numeral VIII y 44, numeral V, así como en la legislación estatal (2008) de la misma ley, en su Artículo 25, numeral VII. La omisión de acatar dichos ordenamientos que tienen como objeto establecer procesos de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el gobierno de la Ciudad de México y los municipios en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, demerita la posibilidad de construir alianzas estratégicas para fortalecer intervenciones dirigidas a la reeducación de las personas generadoras de violencia.

La anotación más relevante de este apartado se focaliza en la verificación empírica de que las acciones de protección implementadas por la policía responden al cumplimiento del artículo 137 del CNPP, que mandatan la implementación de medidas de protección durante la investigación, formas de conducción del imputado al proceso y medidas cautelares, y que se aplican de manera supletoria de la LGAMVLV. La inquietud y cuestionamiento que surgen es respecto a la presencia/ausencia de la mirada de género en la dictaminación de las medidas, particularmente en los casos que involucren violencia contra las mujeres.

El otro señalamiento igual de importante se refiere al proceso fallido que inicia con la entrega del formato que acompaña la orden del Ministerio Público y que es transferido a la Comisaría de la Policía Preventiva. Éste no contiene información suficiente. Muchas veces contiene información errónea que implica, en términos prácticos, el consumo de recursos valiosos de la institución y del propio personal policial. Algunos ejemplos que reflejan tal dispendio es el tiempo que invierten los binomios en localizar los domicilios particulares o laborales de las mujeres receptoras a quien tienen que notificar. En los recorridos de campo realizados se pudo constatar que dicha actividad puede implicar en promedio de tres a cuatro intentos para cumplir con el aviso formal. Otro insumo que es utilizado para cumplir con la notificación es el uso de datos de los teléfonos móviles del personal policial operativo, lo cual no sólo les implica costos económicos, también puede comprometer y vulnerar la seguridad de las/los agentes policiales que brindan sus datos a conocidos o familiares de las receptoras a las que requieren notificar.

Capacidades institucionales

El personal encargado de dar cumplimiento y seguimiento a las *órdenes de protección* está integrado por 20 personas, 10 psicólogos/as²¹, dos trabajadores/as sociales, dos abogados/as, una persona especializada en Desarrollo Humano, cuatro interventores y un asistente interventor. Este grupo cuenta con el apoyo de la Unidad de Protección y Auxilio que cuenta con 9 integrantes.

No cuentan con un manual de puestos, algunas tareas operativas-administrativas no están definidas con claridad y pueden recaer en varios perfiles de puesto a la vez. Partiendo de la plantilla operativa, la carga laboral para la Unidad, el personal especializado y el grupo policial operativo no es proporcional a la capacidad institucional y a la dimensión del problema social, y de seguridad pública que atienden. Como se puede observar en la siguiente numeralía, el personal policial -como en otras instituciones- se encuentra rebasado para atender la magnitud de la demanda que se ha venido acrecentando en los últimos años.

²¹ En la entrevista se mencionó que había 6 psicólogos y que sólo dos de ellos, se encargaban de conducir las sesiones terapéuticas grupales.

Tabla 8. Numeralia del Código Rosa

Categoría	Cantidad
Órdenes de protección recibidas (2016-2018)	7935
Órdenes de protección recibidas (enero a junio de 2018)	2150
Servicios de emergencia (2016-2018)	557
Generadores detenidos por violar la orden de protección	47

En voz del personal técnico de la UIPAV, las capacidades institucionales de la policía para cumplir con la responsabilidad como coayuvante en los procesos de monitoreo y seguimientos de las órdenes de protección son limitadas en relación a la demanda creciente de los últimos años:

Es tanta la cantidad de trabajo que tenemos diario, que la dinámica nos rebasa, no tenemos tiempo para reflexionar sobre los procesos. Por ejemplo, pensar en cuál es el objetivo que cubren seis sesiones de terapia grupales, hay procesos y objetivos que no tenemos claros.

Testimonio de personal de la UIPAV

Una de las lecciones o aprendizajes centrales que devienen de este ejercicio, ha sido comprender justamente la desproporcionada carga, y particularmente la elevada responsabilidad que se ha asignado a la policía para dar cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección. El principal motivo de este señalamiento obedece a la aproximación técnica que tiene la policía sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres y que se orienta, principalmente en satisfacer el ordenamiento jurídico. Si bien, la policía es un actor que tiene un contacto frecuente con diversas expresiones de violencia de género, no cuenta con las capacidades suficientes (técnica, suficiencia de personal y recursos financieros) para dar atención y seguimiento a mujeres receptoras y personas generadoras de violencia. Este es un tema complejo y desafiante hoy por hoy para las instituciones del Estado y particularmente para la policía en tanto tiene la obligación de garantizar la integridad y seguridad de las personas. Adicional a ello, las condiciones institucionales refieren limitaciones significativas para responder al alto riesgo potencial y real de escalar a la violencia feminicida.

Un ejemplo de lo anterior se refleja en la conceptualización de revictimización por parte del personal operativo policial. Durante las visitas de notificación a los domicilios, el binomio exhibía un marcado temor a solicitar a las mujeres receptoras información adicional al contenido en los formatos. Incluso sobre aspectos o hechos que indicaran riesgos y sobre los cuales era necesario indagar para trazar un protocolo de seguridad policial, tanto para brindar la adecuada protección a las mujeres como para al personal policial, como para reducir, en la medida de lo posible, escenarios y condiciones de vulnerabilidad y fatalidad. Sin embargo, ni el formato previamente referido ni en las preguntas que van surgiendo durante el relato de las receptoras, se asomaban cuestionamientos claves sobre las pautas de violencia. Por poner algunos

ejemplos, los tipos y modalidades de violencia presentados, temporalidad, frecuencia, información sobre el/los generador/es, artefactos o armas utilizadas en episodios previos de violencia, etc. Dichos aspectos son centrales para encuadrar y evaluar el riesgo y los procedimientos policiales subsecuentes. Asimismo, para transferir información sensible al equipo interdisciplinario de la UIPAV para reforzar su intervención. Sin embargo, la primera valoración de riesgo se basa en las apreciaciones que se recogen durante la entrevista de notificación y no se conoce con precisión si se va afinando tal diagnóstico durante el contacto con la receptora en la Comisaría o en los contactos del binomio, durante los rondines policiales.

Existen distorsiones significativas sobre la doble victimización. Por ejemplo, cuando se le preguntó al personal policial por qué no estaba incluido en el formato la pregunta sobre la posesión o portación de armas del generador de violencia, contestaron que *no podían preguntar sobre el hecho de violencia porque revictimizaban a las mujeres*. Sin embargo, aun cuando ellas hayan relatado esos hechos ante el Ministerio Público, esa información no se refleja en el ordenamiento de protección. Por otro lado, preguntar sobre hechos concretos, indicándole a las mujeres el motivo de la pregunta, no induce a actos de victimización secundaria o doble victimización²², al contrario, indica el interés de la institución para brindar las medidas o el operativo de seguridad adecuado a las necesidades de los casos.

No obstante, las limitaciones referidas, previamente existe también una mirada más amplia de que requieren la suma de esfuerzos para reforzar su incidencia e impacto en la seguridad de las mujeres. En torno a ello se ha conformado, como ya se dijo, una mesa intersectorial con la finalidad de efficientar y reducir los tiempos de atención en las dependencias que coadyuvan para el cumplimiento del ordenamiento legal. Un caso concreto son los acuerdos que se han alcanzado con Salud Mental para facilitar los procesos en los que están involucradas mujeres con *órdenes de protección*. Otro aspecto notable y que merece ser reconocido es el trayecto evolutivo en la comprensión del tema por parte de la policía, la capacidad analítica que expone tanto el personal especializado como el personal operativo sobre la violencia contra las mujeres. Muestra de ello son los dos siguientes testimonios:

La violencia contra las mujeres siempre ha existido, se ha incrementado la información, ahora. Muchas mujeres saben que es un delito. El empoderamiento que la mujer ha alcanzado en la sociedad incomoda a los hombres. El deseo de salir adelante, de opinar o de saber que no dependen de un hombre ha contribuido para que se transforme la violencia, de una violencia verbal ha crecido hasta llegar a la violencia física o el feminicidio.

Testimonio de una agente policial

Hay mujeres que al primer empujón deciden dejar la relación y hay otras que tardan años. Hasta que los hijos son violentados, las mujeres reaccionan. El problema es muy complejo, cada caso es distinto.

Testimonio de una agente policial

²² El proceso mediante el cual se produce un sufrimiento añadido por parte de instituciones y profesionales encargados de prestar atención a la víctima ya sea de malos tratos o violencia de género, secuestros, abusos sexuales, etc., es a la hora de investigar el delito o instruir las diligencias oportunas en el esclarecimiento de lo ocurrido: jueces, policías o abogados, entre muchos otros (Molina, 1999).

Competencias

La estrategia CR refiere contar con una definición de las tareas, atribuciones y tramos de atención que constituyen su esquema de servicio, el cual por supuesto, es tributario a la aproximación que tiene la policía sobre la violencia contra las mujeres y que se sustenta principalmente en los ordenamientos legales y normativos, lo cual no implica que dicha estrategia sea capaz de satisfacer el amplio umbral de necesidades implicadas en las relaciones basadas en patrones y dinámicas de violencia. Sobre ello, se profundizará un poco más adelante.

Retomando el punto, se detectan algunas áreas de oportunidad que guardan una relevante participación y responsabilidad en la efectividad de la estrategia, particularmente en la capacidad de reacción y respuesta, y que recae en la atención telefónica de emergencia a la Comisaría, las estaciones de policía poligonales y de la Línea Rosa. En este punto, vuelve a hacerse presente la necesidad de formalizar y publicar un modelo de atención del CR y un protocolo de actuación y formatos para cada proceso estratégico que explicita con total claridad la ruta crítica por la que transitan las receptoras cuando activan el mecanismo de protección. En este sentido, es importante construir una métrica para estimar los tiempos de reacción y respuesta que reporta la institución en las solicitudes de auxilio o apoyo. Para ello, se requeriría la definición de estándares y de tiempos promedios para establecer acciones que dieron pauta para fortalecer y mejorar las capacidades y respuestas institucionales por parte de la policía en su conjunto y en un análisis desagregado por tramos de acción.

Por otro lado, las competencias y responsabilidades de la policía para dar cumplimiento al CR tienen límites que podrían ser más precisos y delineados con la ayuda de un modelo y un protocolo que les facilitara su actuación y la secuencia de los servicios. Además de que podrían articular y vincular sus acciones de manera más clara a la fundamentación técnica y normativa que enmarca sus procesos, Sin duda, también ayudaría a identificar la frontera entre la responsabilidad que toca a la policía y la que corresponde a otros actores e instituciones²³ y a las propias mujeres receptoras de violencia. Con ello, se quiere apuntar a que debido a la naturaleza o la centralidad que tiene el rondín policial y las limitaciones que él mismo conlleva por estar sujeto o en función de la rutina policial, una proporción muy alta de la carga y responsabilidad de la seguridad de las mujeres receptoras recae en ellas, en su capacidad de juicio y reacción para contener alguna situación de riesgo en lo que activa el Código y acude el auxilio policial. Un análisis realista implica señalar el elevado grado de riesgo que hay en esta visión centrada en el rondín, la rutina y las capacidades policiales en el contexto complejo de inseguridad pública que se vive.

Esta realidad se puede observar en el énfasis que hace la policía en recomendar y sugerir a las mujeres que acuden a las sesiones de terapia donde se busca concientizarlas sobre la corresponsabilidad en su seguridad, en observar las recomendaciones, en conformar las redes de apoyo, en no entablar, ni permitir, el contacto y el acceso del generador a sus domicilios, en proporcionar información relevante y nueva al binomio que acude a los rondines y en sustanciar y ampliar sus declaraciones ante el Ministerio Público. Uno de los aspectos que no debe omitirse en estos casos de violencia contra las mujeres es que los operativos como CR son mecanismos orientados a reducir el feminicidio y las diversas implicaciones familiares, sociales, comunitarias y legales asociadas a los mismos.

²³ Por ejemplo, las instituciones de salud pública que debe entregar partes médicos para sustanciar las averiguaciones asociados a las órdenes de protección.

Instrumentos estratégicos y operativos

Como ya se mostró, la UIPAV cuenta con flujogramas que explican el ciclo o ruta de atención que corresponde a los ordenamientos de protección, no obstante, no reflejan la totalidad de las funciones y servicios que despliegan y que involucren la concepción integral del sistema de atención. Existen presentaciones institucionales que abordan y explican la estrategia del CR, pero se requiere de una revisión y un trabajo fino para unificar e integrar la totalidad de los servicios en una sola que represente fielmente la estrategia.

La estrategia no cuenta con un modelo, protocolos integrales de atención para servicios especializados o para grupos policiales operativos o directrices para la derivación de casos. Sin embargo, el personal operativo policial hizo referencia a que los protocolos de actuación policial que existen no se distribuyen a los policías y que en esta administración se han desaprovechado materiales de consulta como las carpetas informativas.

Ciertamente la UIPAV cuenta con formatos especializados para la colección de información en las visitas y vía telefónica, pero no cuenta con otros más que le posibiliten el cruce de información. Sin embargo, señalan que los existentes no son suficientes para la recolección sensible para la evaluación de riesgo, para conocer la visión y alcance de la intervención terapéutica grupal, y las acciones reeducativas de los generadores, y verificar, si realmente se enfoca en esa meta. Esto es, formatos que permitan conocer con mayor precisión la dinámica de la violencia que las mujeres receptoras están viviendo y el tipo de atención que han recibido previamente de la policía y de otras instituciones con responsabilidad en materia de atención y con ello trazar diversas rutas de acción para la prevención y atención de los casos.

Tampoco se conoce de procesos de planeación más exhaustivos que involucren y vinculen la visión de los problemas y sus necesidades de atención. Por ejemplo, procesos de planeación que tracen ejes de prevención, atención y procesos de reeducación y reinserción en el caso de generadores.

Se expresó la ausencia de una estructura orgánica del personal que esté asignado a dar cumplimiento a las *órdenes de protección*. Cuando ingresa personal nuevo, se da una explicación sobre los servicios y su secuencia, pero en general los procesos se basan en rutinas o hábitos preestablecidos, en la intuición y en el aprendizaje sobre la marcha. No existe una formalización y menos aún, procesos institucionalizados para la ejecución de los servicios.

Conocimiento e información

Se expresa una intangibilidad de los resultados o impacto de las acciones de la policía para dar cumplimiento y seguimiento a las *órdenes de protección* emitidas a favor de las mujeres receptoras de violencia. Esto es muy grave porque significa que las acciones no se supervisan, no se monitorean y no se evalúan y, por ende, no se generan datos relevantes para considerar modificaciones, rutas de mejora y profesionalización en los servicios que se ofrecen.

No existe un sistema de información potente y robustos donde diversos reactivos e indicadores permitan reflejar la dimensión de cobertura de la estrategia, los resultados en el corto y mediano plazo y su impacto en la calidad de vida de las mujeres. De ello deriva también la faltan informes más comprensivos que rindan

cuentas no únicamente de los casos atendidos, sino que reporten la fenomenología de la violencia contra las mujeres en el municipio y los desafíos que tanto la policía como las diversas instituciones concurrentes en la atención enfrentan para garantizar el derecho de las mujeres a la integridad, a la seguridad, a la libertad de movimiento y vivir una vida libre de violencia.

Formación y capacitación

En este apartado es menester reconocer el notable interés y actitud positiva que muestra el personal policial técnico y operativo con respecto a la urgencia de procesos de formación adecuados para el desempeño de sus funciones. En el caso de la UIPAV el personal cuenta con capacitación en terapia Gestalt para la aproximación terapéutica y el personal técnico refirió la urgencia de recibir capacitación en materia de adicciones, dada la alta incidencia de casos registrados. El personal también manifestó que algunos integrantes de recién ingreso no han recibido capacitación y que muchos de los cursos recibidos han sido de un día. El único curso que éstos han recibido fue una conversación de tres horas, por parte del Centro de Justicia para las Mujeres y estuvo dirigido a apoyar la actuación de los jueces.

De acuerdo con la Cnte. Saira Franco Leal, jefa de la Unidad de Protección y Auxilio, la capacitación recibida ha provenido principalmente de cursos financiados con recursos del Fortaseg que se enfocan en violencia contra las mujeres. Algunos de los cursos recibidos han estado orientados al dominio del Protocolos Alba y de Femicidio. Sin embargo, tiene claridad de que se requiere ampliar la agenda formativa por la diversificación de la demanda en los casos de violencia contra las mujeres. También refirió la necesidad de recibir capacitación de naturaleza práctica y ser certificados y evaluados para demostrar si realmente han desarrollado competencias y capacidades en la atención del problema.

Lo anterior permite observar un desequilibrio extensivo entre la formación, la profesionalización y las capacidades de las y los integrantes de la UIPAV, la Unidad de Protección y Auxilio y el personal operativo en general. Todo el personal policial con el que se tuvo la oportunidad de conversar coincidió en que, si bien ha recibido capacitación en sensibilización de género, ello es insuficiente hoy para una comprensión más profunda de la transformación en las dinámicas sociales que se vienen sucediendo en el municipio de Guadalajara. Esta falta de formación impacta significativamente en el tipo de abordaje y aproximación que realizan con las mujeres. Las realidades diversas que observan, las y los confrontan con nuevos fenómenos violentos y delictivos que afectan a las mujeres y que ya no se reducen exclusivamente a la violencia familiar -aunque siga siendo la manifestación de mayor incidencia-, si no que también expresan el entrecruzamiento con otras violencias: la social y la criminal, especialmente.

Aunado a ello, también refieren que los procesos formativos y de capacitación a los que pueden tener acceso siempre se ven afectados porque se priorizan las necesidades de servicio. Esto significa que la formación y capacitación siempre se ve supeditada a las posibilidades que dichas necesidades les permitan para poder asistir a las mismas. Esto no es nuevo en las instituciones policiales, se trata de una cultura largamente extendida que se reproduce continuamente y cuyo fondo significativo es la vieja y añeja idea de que un "policía se hace en las calles". Sin embargo, los costos personales, organizacionales e institucionales de una débil o prácticamente inexistente política formativa son altísimos y colocan a la policía en desventaja frente a las realidades multicomplejas donde les corresponde desplegar no sólo el uso racional de la fuerza, sino también nuevas visiones y prácticas de proximidad, prevención y acción coordinada en beneficio de las comunidades a las que sirven.

Educación y concienciación

En los diversos conversatorios y actividades de campo con personal policial tanto de UIPAV, como de la Unidad de Protección y Auxilio se pudo observar que, a diferencia del personal operativo no especializado en materia de violencia de género y contra las mujeres, hay una mayor sensibilización respecto al enorme valor de una visión preventiva y proactiva en el trabajo policial. Sin embargo, también fue posible observar que, pese a este reconocimiento, en el orden de sus actividades todavía no se logra articular acciones de prevención de la violencia contra las mujeres claramente orientadas y alineadas con actividades que realizan cotidianamente en los procesos de monitoreo y seguimiento de las *órdenes de protección*. ¿Esto que significa? Que las acciones preventivas tradicionales siguen fuertemente arraigadas en la cotidianidad policial, especialmente dos, el uso extendido de reparto de folletería con información básica y la asociación de la prevención con recorridos policiales de rutina.

Es sabido que la Dirección de Vinculación Ciudadana tiene un importante trabajo en materia de prevención de la violencia social y la delincuencia, en mucho producto de las políticas de relativa reciente factura, como lo es el Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia y su versión estatal. De ahí han derivado múltiples intervenciones que han buscado acercar a la policía y las comunidades, fortalecer el tejido social y dotar de nuevas habilidades a sus habitantes para ser sujetos resilientes. Lo que no queda claro es cómo estas iniciativas han logrado convidar, acercar, proteger e impactar a las mujeres violentadas a las que brindan protección y que demandan procesos no sólo de atención inmediata con respecto a la problemática que les aqueja, sino también procesos de articulación, socialización y empoderamiento desde y en los diversos espacios sociales que habrán de habitar y disfrutar como parte de su proceso de sanación de integración social y de una nueva vida sin violencia.

Recursos económicos

En este rubro no se cuenta con información precisa sobre los presupuestos asignados a la UIPAV. Sin embargo, el personal operativo especializado y el personal policial operativo refieren reiteradamente la limitación de los recursos que son asignados al área, manifestando la utilización de recursos propios como automóviles, gastos de gasolina, el uso de sus aparatos celulares y la compra de insumos de papelería para desarrollar sus funciones. Esta realidad policial también resulta altamente preocupante, no porque sea nueva, sino porque sigue siendo la forma en la que la policía funciona en muchos municipios del país, incluido el de Guadalajara. Si pensamos en lo que esto implica para el policía en concreto, no deberíamos de dudar que por más arraigada que pueda tener la vocación de servicio, ésta no alcanza para que se sienta profundamente identificado con una institución que violenta de entrada su derecho a recibir el equipamiento y los implementos necesarios para el ejercicio de sus funciones y, por ende, su derecho a ser respetado en su rol social.

V. Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá

Política y estrategia

El *Reglamento Interno de la Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá, Jalisco*²⁴ se aprobó el 28 de julio de 2011 y desde entonces no se le han realizado ningún tipo de reformas.²⁵ El Artículo 9. de este *Reglamento* señala que: “son órganos competentes para el estudio, planeación y despacho de las funciones de la Comisaría las siguientes unidades administrativas, sin perjuicio de la adscripción a la que pertenezcan, mismas que deberán ser dotadas de los recursos humanos, materiales y financieros que sean necesarios con forme al presupuesto de egresos autorizado”:

Tabla 10. Unidades administrativas de Comisaría de Tonalá

I. Comisaría;	VIII. Dirección de SUBSEMUN;
II. Dirección Operativa;	IX. Unidad de Análisis e Inteligencia Policial;
III. Dirección Administrativa;	X. Dirección de Profesionalización y Acreditación Policial;
IV. Dirección de Prevención Social del Delito;	XI. Secretaria Particular del Comisario;
V. Dirección Técnica y de Planeación Estratégica;	XII. Dirección de Asuntos Internos y Jurídicos; y
VI. Dirección de Comunicación Social;	XIII. Dirección Jurídica.
VII. Centro de Telecomunicaciones;	

Algunas de las unidades administrativas de relevancia para este *Diagnóstico* son la Dirección Operativa, la Dirección de Prevención Social del Delito y la Dirección Técnica y de Planeación Estratégica. A continuación se destacan de cada Dirección aquellos artículos y facultades que están relacionadas con la definición de actores y funciones y de los que se podría considerar que tienen responsabilidad en materia de seguimiento a las *órdenes de protección* de mujeres receptoras de violencia.

Tabla 11. Artículos y funciones del Reglamento Interno de la Comisaría de Tonalá

Dirección Operativa	<p>Artículo 20.- Al Director Operativo le corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:</p> <p>Artículo 21. Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección Operativa se integrará con:</p>	<p>VIII. Auxiliar a las autoridades judiciales, Ministerio Público y demás autoridades administrativas en los casos previstos por las leyes;</p> <p>I. Supervisión General; Comandancias de Sectores; II.Unidad de Operación y Despliegue (Proximidad Social); III.Unidad de Reacción (Grupo Táctico); IV.Escuadrón de Ciclopolicía; V.Escuadrón de Policía Motorizada; VI.Oficialía de Cuartel; y VII.los demás que se acuerden para el funcionamiento operativo.</p>
---------------------	--	--

²⁴Véase para una lectura completa del Reglamento <http://www.tonala.gob.mx/portal/assets/reglamento-comisaria.pdf>

²⁵ Se consultó la página oficial del Ayuntamiento de Tonalá <http://tonala.gob.mx/portal/reglamentos/> y ahí fue posible constatar que no se le han realizado reformas al mismo.

Dirección de Prevención Social del Delito	Artículo 42.- Para realizar la función de Prevención del Delito, se crea la Dirección de Prevención Social del Delito, que depende del Comisario y el titular es nombrado a propuesta de éste. Esta Dirección tiene las siguientes funciones:	I. Promover una cultura de seguridad ciudadana; VII. Coordinar acciones interinstitucionales con dependencias municipales, estatales y federales en materia de prevención del delito; XII. Diseñar e implementar campañas de sensibilización en materia de prevención del delito.
Dirección Técnica y de Planeación Estratégica	Artículo 43. La Dirección Técnica y de Planeación Estratégica depende del Comisario y el titular es nombrado a propuesta de éste. Esta Dirección tendrá las siguientes funciones:	II. Recabar, analizar y procesar la información que se genera en las distintas áreas de la Comisaría, las organizaciones sociales y las comunidades del Municipio; III. Generar estadísticas, criterios y propuestas para la toma de decisiones y diseño de estrategias de las distintas áreas de la Comisaría que para tal efecto le remitan; IV. Generar políticas y estrategias de prevención social y disuasiva;

El *Reglamento* es el referente primero que explica el ámbito de competencia y las facultades de las/los integrantes de la Comisaría de seguridad pública del municipio. Es también uno de los referentes desde el cual se puede observar cómo institucionalmente, la policía, ha ido respondiendo a los nuevos desafíos que traen consigo las dinámicas sociales que producen contextos de violencia y delito y frente a las cuales la/el policía debe actuar como un/a profesional apegada/o a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad, justicia, respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.

En ese sentido, la primera observación relevante con respecto a la atención y seguimiento a casos de violencia contra las mujeres y específicamente, al seguimiento de casos donde el Ministerio Público ha emitido *órdenes de protección* a favor de las mujeres, tiene que ver con la creación de nuevas unidades administrativas que tienen como parte de sus funciones prioritarias brindar atención, protección y garantizar la integridad de las receptoras de violencia. Así pues, desde la Comisaría de Tonalá se creó el 19 de abril de 2016 la Unidad de Protección a la Mujer (UPM), también denominada “Celtas”; el 19 de junio de 2016 se crearon la Unidad de Criminología e Investigación Tonalá (UCIT) y la Unidad de Criminalística de Reacción Inmediata Tonalá (UCRIT); y la Unidad de Medidas Cautelares, dependiente de la UCIT y la UCRIT.

Lo que les es común a estas unidades es que no se encuentran formalmente en la estructura administrativa ni en el organigrama institucional de la Comisaría. Se caracterizan por su incertidumbre jurídica y, por ende, por la vulnerabilidad de su existencia ante los cambios político-administrativos. Aunado a ello, al no existir en el *Reglamento Interno de la Comisaría*, no quedan claramente enunciadas las funciones que a cada una de estas unidades y sus integrantes compete observar y cumplir. Al indagar sobre este vacío, desde la Dirección Jurídica de la Comisaría se comentó lo siguiente:

Esto obedece a que representa un desafío proponer ante el Cabildo del Municipio de Tonalá los cambios necesarios para la integración de dichas Unidades a la estructura formal.

Por otro lado, la consecuencia más visible es que no cuentan con un presupuesto formal ni con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus labores, luego entonces se agudiza aún más la posibilidad de que sean suprimidas dichas áreas con la misma facilidad con las que fueron creadas.

En el caso específico de la Unidad de Medidas Cautelares que es la encargada de dar seguimiento a las *órdenes de protección*, los vacíos jurídicos y normativos existentes hacen complicada su labor. Como se sabe, el Artículo 153 del CNPP define las medidas cautelares de la siguiente manera: *serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento*. El Artículo 154. Procedencia de Medidas Cautelares, del mismo código, establece en la fracción I. *Formulada la imputación, el propio imputado se acoja al término constitucional, ya sea éste de una duración de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro, según sea el caso, o II. Se haya vinculado a proceso al imputado*. Es decir, las medidas cautelares son un mecanismo que se activa dentro del procedimiento penal, para evitar en primer término que la persona imputada se sustraiga de la acción ejercitada en su contra. Así pues, son emitidas principalmente por las juezas y jueces del núcleo penitenciario de Puente Grande en Tonalá. En el entendido que las juezas y jueces del Juzgado de Control y Juicio Oral del CJM también puede emitirlos. Luego entonces, se puede concluir que el seguimiento a las *órdenes de protección* que son derivadas a la Unidad de Medidas Cautelares por parte del CJM o las emitidas por la Fiscalía Central es una función accesoria más no la principal de dicha Unidad, lo que tiene repercusiones en la operacionalización del procedimiento policial de protección, que se verá más adelante.

Según datos proporcionados por la propia Comisaría el número de *órdenes de protección* recibidas en Tonalá de enero a mayo del 2018 fueron 668. Cabe hacer mención que este dato no viene desagregado, ya que el total incluye desde *órdenes de protección* emitidas por el Centro de Justicia para las Mujeres, la Fiscalía General del Estado de Jalisco, e incluso Medidas Cautelares (Artículo 153, CNPP) emitidas por juezas y jueces del Primer Distrito de Control y Juicio Oral con sede en el núcleo Penitenciario de Puente Grande, Jalisco.

Por su parte, el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco reporta haber emitido en el periodo de enero a mayo del 2018 un total de 437 de *órdenes de protección* para el municipio de Tonalá. Y la propia titular de la Unidad de Medidas Cautelares brindó información en las respuestas a un cuestionario inicial que se les hizo llegar a las comisarías de la ZMG como parte del proceso de recogida de información de este *Diagnóstico*:²⁶

- *¿Cuántos agentes hay en esta Comisaría de policía donde labora y cuántos están destinados a dar seguimiento a las órdenes de protección emitidas en su municipio?*

Existen más de 600 elementos activos, actualmente solo un elemento se encarga del seguimiento a las mismas.

- *Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la entidad durante los últimos dos años, ¿cuántas fueron remitidas para su seguimiento a la Comisaría municipal y/o la unidad especializada de la misma, con la naturaleza de urgente o emergente y cuál fue su duración?*

No cuento con el dato de hace 2 años. Sin embargo, en el último mes han llegado al menos 200 órdenes con carácter de urgentes, ya que en todas el Ministerio Público cita la prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia para la víctima por parte de su agresor.

²⁶ La titular de la Unidad de Medidas Cautelares fue la responsable de contestar el cuestionario y contaba en ese momento con un mes en el cargo. La fecha de respuesta al cuestionario inicial enviada al Instituto Jalisciense de las Mujeres fue el 15 de abril de 2018. Al momento de conclusión de este *Diagnóstico* no se contaba con ninguna actualización a la información proporcionada.

- *Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la entidad durante los últimos dos años, ¿cuántas fueron remitidas para su seguimiento a la Comisaría municipal y/o la unidad especializada de la misma, con la naturaleza preventiva y cuál fue su duración?*

No cuento con el dato de hace 2 años. Sin embargo, en el último mes han llegado alrededor de 200 órdenes de protección, mismas que piden el auxilio policial inmediato a favor de la víctima y la mayoría con duración de 60 días. En al menos un 70% de los casos, la persona generadora de violencia es la pareja sentimental, esposo o concubino.

Actualmente la labor principal como las accesorias de la Unidad de Medidas Cautelares son realizadas por una sola mujer policía. No tiene asignado un vehículo a su área para desempeñar sus funciones, por lo que cada día debe gestionar una unidad con un chofer para visitar y dar seguimiento a los mandatos del Ministerio Público. Cada mañana, posterior a la carga de gasolina, visita los domicilios que previamente fueron enrutados, para por la tarde hacer las labores administrativas de su cargo que van desde contestar oficios, rendir informes y enterar al Ministerio Público del resultado de las órdenes de protección. Sin menoscabo de su obligación de actuar como primer respondiente, si es el caso que se ejecute o haya ejecutado un hecho que la ley señala como delito y ella se encuentre cerca de la zona.

La Comisaría de Tonalá cuenta con una Unidad de Protección a la Mujer (UPM) también. Sin embargo, en la intervención de la Unidad de Fortalecimiento, Acompañamiento y Seguimiento a las Órdenes de Protección (UFAOP-IJM), así como del equipo de investigación de este Diagnóstico, se pudo observar un limitado involucramiento de esta Unidad en las labores de seguimiento a las órdenes de protección. Su involucramiento se observa especialmente en aquellos casos que debe trasladar a las mujeres al CJM para levantar una denuncia y retornarlas a su domicilio. Esta misma Unidad, si bien está especializada en el tratamiento de casos de violencia contra las mujeres, ha padecido los estragos que trae consigo la falta de personal policial, los escasos recursos materiales con los que cuenta la institución y lo limitado de sus recursos económicos para la operación cotidiana de la policía. Ello ha producido que en muchos momentos el personal de la Unidad sea llamado a brindar atención y apoyo operativo ante diversos tipos de incidentes, situaciones y hechos violentos o delictivos; en detrimento de la atención especializada que habrían de brindar como primera obligación, a las mujeres receptoras de violencia en casos de emergencia y solicitudes de apoyo.

Lo expuesto en este apartado permite concluir que no existe una política y estrategia formalizada para el seguimiento de órdenes de protección que trascienda la creación de unidades y que permita una acción articulada entre diversas unidades y direcciones de la Comisaría para un efectivo proceso de protección a la integridad de las mujeres receptoras de violencia. Así pues, el proceso de creación de unidades puede considerarse un buen ejemplo de lo que es una política no formalizada con pocos visos de formalizarse en el corto plazo y por ende, con un alto riesgo de no ser dotada de todo lo necesario para su crecimiento, fortalecimiento y consolidación.

Normativa

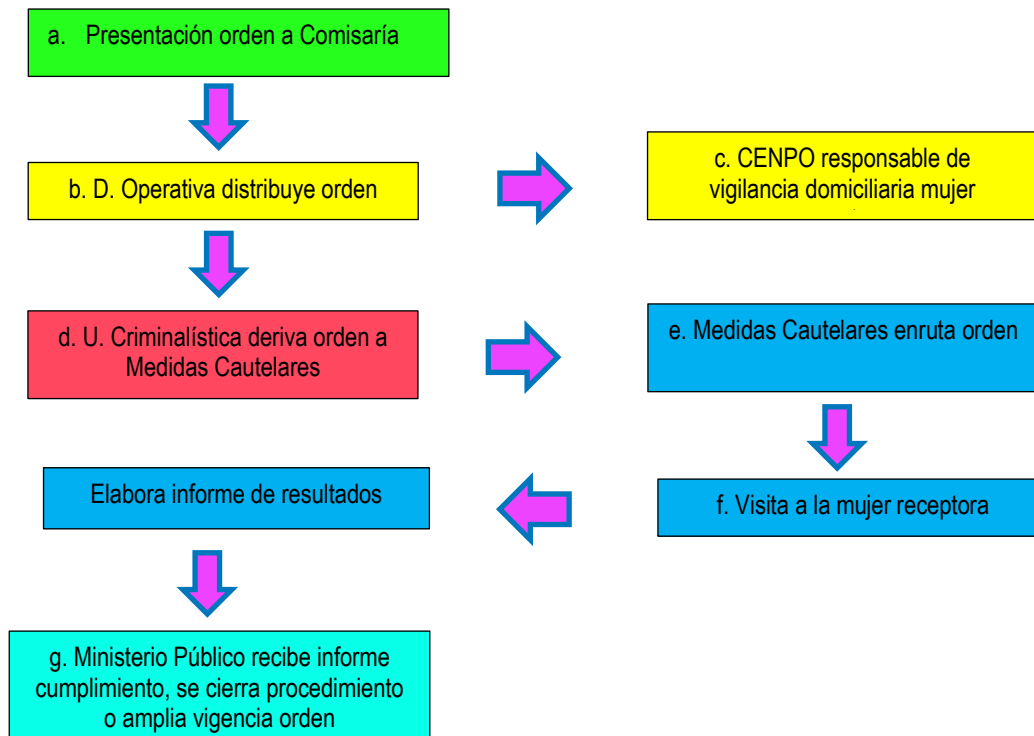
Jalisco cuenta con un protocolo emitido por Fiscalía General del Estado denominado *Protocolo al que se sujetarán las y los agentes del Ministerio Público, respecto de la solicitud, atención, expedición y seguimiento de las órdenes de protección en casos de violencia contra las mujeres en el Estado de Jalisco*. Desde la Comisaría ese instrumento no se suele aplicar, ya que regula la emisión de medidas y órdenes de protección sin abordar de forma profunda el tratamiento interno que deben considerar las comisarías municipales para

los casos en que reciban una medida u orden de protección. Ello tiene repercusiones en la atención de casos de violencia contra las mujeres cuando solicitan apoyo de la policía municipal, ya sea que se encuentran en la vía pública, en sus domicilios o en cualquier otro lugar en el que estén padeciendo situaciones violentas o de eminente delito. El apoyo de la policía también puede proseguir cuando, a esas mismas mujeres, obtengan *órdenes de protección* a su favor, como medida para protegerlas frente a inminentes riesgos a su integridad.

La Comisaría de Tonalá tiene un procedimiento interno e informal para el seguimiento a las *órdenes de protección*:

- La orden de protección es presentada ante la Comisaría de Tonalá por parte de los notificadores del CJM o del Ministerio Público.
- Una vez en la Comisaría la orden de protección es derivada a la Dirección Operativa.
- La Dirección Operativa distribuye la orden de protección a la comandancia más cercana del domicilio de la mujer receptora de violencia. Para ello, se divide el municipio en Cenpos (Centros Poblacionales). A su vez, la Operativa deriva la orden de protección a la Unidad de Criminalística y Criminología para su seguimiento.
- La Unidad de Criminalística y Criminología deriva la orden de protección a la Unidad de Medidas Cautelares para que realice las labores de seguimiento.
- La Unidad de Medidas Cautelares está integrada por una sola persona (la titular). Ella se encarga de enrutar la orden de protección y realiza las visitas domiciliarias a la receptora.
- Una vez visitada la receptora se genera un informe de resultados.
- Vencida la vigencia de la orden se rinde informe al Ministerio Público sobre el cumplimiento del mandato.

Gráfica 3. Proceso de atención descrito por la Unidad de Medidas Cautelares



La ruta mencionada carece de lineamientos o de un protocolo institucional que permita una mayor consistencia y efectividad en el proceso de seguimiento. De ahí que muchas decisiones y procedimientos queden sujetos al prudente criterio del personal policial. En los párrafos que siguen se comentan algunos de los problemas detectados en este proceso operativo generados por la informalidad, la ausencia de lineamientos y la falta de supervisión, que están íntimamente relacionados con los vacíos legales, jurídicos, normativos y de una política formal e institucional en materia de *órdenes de protección*, conocida por todo el colectivo policial.

En la presentación de la orden de protección ante Comisaría se pudieron observar dos situaciones recurrentes. Por un lado, de acuerdo a las disposiciones legales, la persona notificadora del CJM o del Ministerio Público entrega la orden de protección en la recepción de la Comisaría para que la policía preventiva le de cabal seguimiento. Lo que puede ocurrir en un lapso de hasta ocho días entre la emisión de la orden y su presentación en la Comisaría. Esta tardanza representa un fuerte problema porque desde que la mujer solicita una orden de protección en el CJM y es otorgada por el Ministerio Público, debería comenzar su vigencia por su urgencia y para prevenir los riesgos a su integridad. Sin embargo, dada la no especificidad del inicio de la vigencia de la orden de protección en la legislación,²⁷ ésta queda al arbitrio de los actores institucionales y de la lentitud en la comunicación oficial que sigue siendo de papel, colocando así a las mujeres en estado de desprotección y en muchos casos, de riesgo de vida.

La otra forma de presentación de la orden de protección a Comisaría -ilegal- es la que suelen hacer de manera personal las mujeres receptoras a petición del Ministerio Público. Éste último sabiendo de la lentitud en la entrega del oficio a Comisaría por parte de notificadores, seguramente busca abreviar el tiempo para lograr una protección inmediata, aunque procedimentalmente lo haga de forma incorrecta y también de alto riesgo para las propias mujeres al pedirles que lo entreguen ellas a la policía, pues ya se sabe que hay olvidos, que las mujeres no acuden a la Comisaría o incluso que se cree que con el hecho de contar con la orden ya será protegida. Todo ello, de nueva cuenta, poner y mantiene a la mujer en situación de riesgo.. Aunque desde el CJM se ha dicho que esto ya no sucede, en el conversatorio sostenido con mujeres receptoras de violencia en Tonalá, cuatro de cinco, manifestaron haber entregado de forma personalísima el oficio de orden de protección directamente a la Comisaría. Dicha institución al no llevar un registro de cómo es que recibe los oficios se encuentra imposibilitada para negar o afirmar lo manifestado por las mujeres.

En otro conversatorio con personal policial de la Unidad de Protección a la Mujer, reflexionaban sobre las implicaciones que tiene para ellas y ellos que ocurra un feminicidio en el municipio. Compartieron que ponen su esfuerzo y empeño en auxiliar lo mejor posible a las mujeres, incluso si para ello tienen que poner recursos de su bolsillo frente a la precariedad que prevalece en la institución. Coincidían que en los casos de mujeres que tienen *órdenes de protección* vigente las cosas son más delicadas aun porque garantizar un seguimiento eficiente de una orden depende de distintos actores, incluidas las propias mujeres. Decían esto último coincidiendo en que muchas mujeres confirmaban haber sido ellas quienes entregaban el oficio en Comisaría. Recordaron entonces que en agosto de 2017 en la Colonia Santa Isabel fue asesinada a balazos una mujer joven cerca de un jardín de niños.²⁸ La mujer ya había interpuesto una denuncia y

²⁷ Hay quienes consideran que la vigencia debe comenzar cuando el Ministerio Público emite la orden y quienes consideran que hasta que la persona generadora de violencia es notificada.

²⁸ Véase <https://www.informador.mx/Jalisco/Asesinan-a-mujer-de-varios-balazos-en-Tonala-20170823-0114.html>
<https://jaliscoorojo.com/2017/08/23/fiscalia-pudo-evitar-la-muerte-de-una-mujer-en-tonala/>
<https://www.proceso.com.mx/500213/reportan-presunto-feminicidio-en-tonala-detienen-a-expareja-la-victima>

contaba con orden de protección, pero –según refieren-, en la Comisaría no hay registro de haber recibido tales medidas para su debido seguimiento. Concluyeron de forma poco esperanzadora diciendo: “de haberse presentado el oficio, no nos la hubiéramos acabado”.

Esto último, compartido por el personal policial, ilustra de manera muy puntual otro grave problema en el proceso de seguimiento de *órdenes de protección*. Se observó que no existe, administrativamente, una clasificación interna en torno a quién ordena el seguimiento de las *órdenes de protección*; no existen lineamientos que indiquen qué información debe contener el oficio para constatar que no es apócrifo y no hay un registro de quién entrega los oficios ante la Comisaría. De ahí que se pueda afirmar que en la medida en que no hay registros exhaustivos de quién entrega y quién recibe una orden de protección en la Comisaría, no hay responsables institucionales frente al inmenso espacio de indefiniciones que caracterizan a los procesos de seguimiento y por ende, de su poca fiabilidad y efectividad.

A la luz de lo anterior, piénsese en los casos en los que las mujeres llegan a la Comisaría para denunciar violencia o cuando solicitan el servicio de la policía estando en la vía pública o estando en su casa. Quien acude y actúa primeramente como primer respondiente es el policía de calle. Posteriormente tendría que intervenir la UPM para apoyar en la contención de los hechos, en tanto que se trata de una unidad especializada en el tratamiento de la violencia contra las mujeres. Aunque agentes policiales de la propia Unidad refirieron:

No siempre vamos a las llamadas de emergencia porque lamentablemente tenemos personal deficiente y contamos con una unidad. Por eso nos tratamos de coordinar con los compañeros de los Cenpos y a excepción de que la situación este rebasando su conocimiento, entonces ellos nos solicitan apoyo. ¡Se trata de administrar el recurso! Lo más común es que cuando las mujeres llegan a la Comisaría, nos llamen a nosotros. Acudimos, las escuchamos y ya que contamos con un panorama general de su situación, se hace un llenado de ficha o en su defecto, vamos a los Cenpos a pedir a los compañeros el Informe Policial Homologado (IPH).

Testimonio de agente policial de la UPM

Cuando la UPM acude a prestar el apoyo al personal operativo en casos de emergencia, lo que suele suceder es que, a solicitud de las mujeres y con su voluntad, se les apoya trasladándolas primeramente a recibir atención médica y después al Centro de Justicia. De manera ordinaria, desde la Comisaría se llama al Ministerio Público cuando existe por parte de las mujeres la incertidumbre de querer o no denunciar y el Ministerio Público da la orden a la policía de llevar a las mujeres receptoras de violencia hasta el CJM. En este proceso, el personal realiza un primer análisis de riesgo, que suele manejar una semaforización que establece los niveles de menor y mayor riesgo. Verde se trata de un riesgo menor y se derivan los casos a los servicios municipales disponibles. Los servicios municipales a los que suelen derivar a las mujeres son la Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar-DIF, el Instituto Municipal de las Mujeres y el Centro de Mediación Municipal. El color amarillo y el rojo representan ya un riesgo de seguridad y un riesgo a la integridad y vida de las mujeres.

Se les deja en el CJM para que levanten su denuncia y obtengan su orden de protección. Una vez que concluyen con este proceso -que puede durar varias horas-, las mujeres llaman de nueva cuenta a la UPN para ser trasladadas a su domicilio. Para las/los policías operativos entrevistados, este pesado encargo de traslado a mujeres receptoras de violencia, tiene un efecto contraproducente. Cuentan con una sola patrulla por turno, con poco personal y ello, les obliga a dar prioridad a aquellas mujeres que viven las situaciones

más críticas de riesgo, dejando en desprotección a otras mujeres para quien su situación siempre será considerada por ellas mismas como de atención urgente. La pregunta que surge aquí es, ¿cuáles son los criterios para que un/a policía determine a quién es más urgente acompañar y apoyar? A ello se volverá en el próximo apartado.

Sin embargo, a pesar de que la policía preventiva es coadyuvante del Ministerio Público en todo el proceso, al menos en este tramo inicial de levantamiento de denuncia y de la emisión de la orden de protección, éste no suele compartir formalmente ningún tipo de información sobre los casos, lo que sería pertinente en tanto que la seguridad de las mujeres en esos precisos momentos está bajo la responsabilidad de la policía preventiva.

El Ministerio Público no nos entrega las órdenes de protección. Desde que yo estoy trabajando aquí no me han entregado ni mí ni a mis compañeros una orden. Todo el tiempo se los entregan a la mujeres y a ellas les dan indicación de entregar copia en la base de policía cercana a su domicilio. Con nosotros nunca ha pasado que nos den información general del caso, nunca.

Testimonio de agente policial

Esta falta de información inicial, según refirieron agentes policiales, se suele solventar en el inter que trasladan a las mujeres del CJM a sus domicilios. Las mujeres les comentan qué tipo de medidas estableció el Ministerio Público y las/los policías hacen recomendaciones – según las instrucciones del propio Ministerio Público- de la importancia de llevar una copia de la orden de protección a la base policial más cercana a su casa (en este caso al Cenpo). Aquí de nueva cuenta aparece el problema anteriormente mencionado, se trate de una denuncia realizada por las mujeres sin haber tenido contacto previo con la institución policial o acudiendo en primera instancia a la institución policial y posteriormente acudiendo al CJM o a otra agencia del Ministerio Público, frente a la lentitud en la entrega oficial a la Comisaría de la orden de protección, el canal informal elegido por las autoridades es la propia receptora de violencia. La información recolectada confirma que no existe todavía un procedimiento relativo a la notificación de la orden y/o a una clara obligación -de ser el caso- de las mujeres de llevar una copia a la Comisaría. En el fondo de este problema subyace la desconfianza instituida entre las diversas instancias y actores institucionales, lo que se acentúa ante la falta de orientaciones, lineamientos y protocolos que regularicen los procedimientos que permitan que la actuación policial alcance los niveles de eficiencia y efectividad deseados. Durante el trabajo de campo, la titular de Medidas Cautelares comentó que se está trabaja ya en protocolos y planes de acción que permitan brindar seguridad a las mujeres receptoras de violencia, aunque no profundizó en el avance de los mismos ni tampoco en el trabajo de coordinación intra e interinstitucional que habría de caracterizarles.

Ahora bien, una vez que el oficio de orden de protección es recibido en la Dirección Operativa, ésta presenta el trámite ante la Dirección Jurídica para que se lleve el registro de que es una orden por parte de una autoridad competente. Se detecta el Cenpo al que corresponde la orden, se giran instrucciones al comandante del Cenpo y a su vez a su personal a cargo para que brinden la seguridad requerida. Se le entrega una copia de la orden de protección a las/los policías de turno y la consigna es que de la manera más frecuente posible acudan al domicilio para verificar la situación de la persona. Es decir, que realicen los famosos “rondines de vigilancia”. Una de las mayores críticas que se le han hecho al proceso de seguimiento de las *órdenes de protección* por parte de la institución policial es que se limita exclusivamente a realizar recorridos de vigilancia o por el contrario, que ante los casos más graves de los que se tiene conocimiento,

se destine una patrulla para una vigilancia de 24 horas habiendo déficit en la plantilla policial y en los recursos materiales. Una cadena de ineficiencias interminable que van ralentizando todo el proceso de atención a la violencia contra las mujeres, mientras para éstas el tiempo corre con otros sentidos, los del miedo, la incertidumbre y la vulnerabilidad.

Capacidades institucionales

Como ya se ha comentado, en la Comisaría de Tonalá se carece de un trabajo colegiado e institucional que contribuya a un efectivo proceso de control y seguimiento de las *órdenes de protección*. Es importante mencionar que hay antecedentes en la Comisaría de iniciativas de integración entre distintas direcciones para un trabajo mancomunado. Un buen ejemplo es el área de oportunidad que se abrió con la creación de la UPM, la cual originalmente estaba adscrita a la Dirección de Prevención Social del Delito. Se buscaba con ello integrar un grupo multidisciplinario donde coincidieran abogados, psicólogas, trabajadoras sociales y policías con miras a brindar una atención primaria integral a las mujeres receptoras de violencia. Sin embargo, no tuvo la fuerza necesaria o no despertó el interés básico para diseñar e implementar un conjunto de estrategias en común que ayudasen en simultáneo a cada área para lograr empujar mejoras en el desarrollo de sus funciones y los resultados conjuntos esperados.

Para integrantes de la UPM, la importancia que supone el trabajo colegiado sigue vigente. Reconocen la necesidad de apoyo de la Dirección de Prevención para la atención adecuada a los casos de violencia contra las mujeres. No todo el grupo tiene los conocimientos de psicología, jurídicos o de trabajo social que se requieren para la atención a las mujeres receptoras de violencia. De ahí que la posibilidad de un trabajo mancomunado se vuelve muy importante. Además, la UPN es una unidad con escasas/os cuatro integrantes, una/o por turno. Frente a situaciones de emergencia en las que se solicita la presencia de la UPM, resulta vital la presencia de las áreas de prevención. Los servicios aislados, que no reúnen distintas miradas y abordajes de la violencia contra las mujeres, son poco útiles y hacen ineficiente la respuesta policial. Aunado a que dificultan la posibilidad de desarrollar sistemas integrados de información que sirvan de base para el diseño e impulso de estrategias preventivas focalizadas en los territorios de mayor incidencia de tipos y modalidades de violencia contra las mujeres.

Algo semejante debería realizarse con las visitas domiciliarias de seguimiento a las mujeres con orden de protección vigente. Se pudo observar, como ya se dijo, que la titular de la Unidad de Medidas Cautelares suele ir solo acompañada de un chofer a las visitas a las mujeres, mismo que no suele tener ninguna interacción con las mujeres a las que se visita. El chofer suele mantenerse cerca de la patrulla y la titular se aproxima a tocar puerta en busca de las mujeres. No siempre las encuentra y eso implica que vuelva a buscarlas e incluso que termine por saber que las mujeres que busca ya no habitan ese domicilio. Al no haber un trabajo fuertemente articulado con la UPM y con la propia Dirección Operativa, a través de los Cenpos, la posibilidad de dar un seguimiento efectivo disminuye. Mucho ayudaría a que las rutas trazadas por la Unidad de Medidas Cautelares también fueran consensadas con los comandantes de los Cenpos para darle un mayor sentido a los recorridos de vigilancia y a las entrevistas que se realizan en cada visita de seguimiento. Ello abonaría a darle fuerza a una iniciativa reciente de la Unidad de Medidas Cautelares que ha comenzado con la apertura de carpetas por cada orden de protección que reciben. En esta carpeta se anexan los formatos de entrevista cumplimentados que se tienen de la mujer receptora y cualquier otro documento relevante para el caso. La apertura de este expediente también ha posibilitado el intercambio de información con la Unidad de Análisis e Inteligencia. En el mismo expediente se podría incluir información generada por parte de la Cenpos y la UPM, que permitiera contar con una visión más compleja de la situación

y, por ende, de la efectividad de proceso de seguimiento o no de las *órdenes de protección* a partir de lo observado, documentado y analizado.

Competencias

No existen formalmente esquemas de distribución de responsabilidades en materia de seguimiento a las *órdenes de protección* en la Comisaría de Tonalá. Como ya se ha comentado, las Unidades existentes surgieron a partir de una creciente demanda en la atención a las mismas, pero no gozan de certeza jurídica y tampoco de los recursos necesarios para un buen desempeño. Ello, evidentemente, no facilita una atención integrada de emergencia y preventiva para aquellas mujeres receptoras de violencia en situaciones de alto riesgo. Ya se refirió la imprecisión de los ordenamientos jurídicos municipales en cuanto a las atribuciones y competencia de la policía para darle seguimiento a las *órdenes de protección*. De ello se desprende la falta de protocolos y procedimientos establecidos y, por ende, la posibilidad de que la policía se convierta en un actor relevante para la continuidad de los procesos jurídicos y de empoderamiento que habría de caracterizar el proceso de las mujeres receptoras para alcanzar una vida libre de violencia. La policía al ser la única institución que siempre mantiene abiertas sus puertas y brinda servicio las 24 horas del día, podría llevar un seguimiento más puntual a los casos de violencia, más allá del término de vigencia de una orden de protección. Ello permitiría que las/los agentes policiales fuesen un referente y enlace clave para que las mujeres accedieran a otros servicios municipales y estatales en el camino de su propia reeducación y empoderamiento.

Una de las consecuencias más graves de la falta de esquemas de distribución de responsabilidades en el seguimiento a las *órdenes de protección* está dada por la enorme incidencia de casos de desistimiento de las mujeres en los procesos jurídicos y penales. Si bien es cierto que la policía, por sus escasos recursos humanos y materiales, no puede cumplir a cabalidad con la cobertura de los casos, también lo es que la falta de coordinación interinstitucional contribuye a que muchas mujeres desistan y ni siquiera informen a la policía que no desean continuar -cosa que tampoco hacen con el Ministerio Público-. Esta situación se agrava porque la policía -al no tener la información- sigue buscando a mujeres para brindarles apoyo, pero ya no se encuentran en los domicilios que refirieron, se cambiaron del mismo o rehúsan a abrir la puerta a la policía por el temor. Ello permite afirmar, que el problema del recurrente desistimiento de las mujeres no puede ser contenido por la propia institución policial, ello demanda estrategias institucionales colaborativas que permitan comprender, informar, analizar la gravedad de la situación y, por ende, buscar soluciones plausibles que eviten que el desistimiento agrave aún más las condiciones de las mujeres que están viviendo violencia.

La UPM, durante el trabajo de campo, compartió que en sus archivos tiene un registro de 868 usuarias. De este total, 85% de las mujeres habían denunciado y obtenido sus respectivas *órdenes de protección*. De ese 85%, la mitad dio continuidad a su proceso y la otra mitad se quedó con la primer orden de protección. Ya no continuaron con el proceso jurídico y quedaron a la deriva. Según las/los integrantes de la UPN, las mujeres no continúan con sus procesos por falta de credibilidad en las autoridades, aunado a las rutinas que les impone su propia vida cotidiana.

Consideran que es muy lento el proceso o no obtienen los resultados que ellas esperan. No las culpo, pero a veces sugieren resultados que no son posibles y como no los pueden obtener tal cual como lo desean, pues dejan de creer. Las mujeres que sí han obtenido medidas de protección, que sí han continuado con su proceso, pues esperan ansiosas la detención del sujeto,

quieren órdenes de restricción y no en todos los casos aplican o no los pueden mandar al centro penitenciario. Que un juez considera que no amerita prisión preventiva y pueden seguir el proceso en libertad, eso genera poca confianza.

Testimonio de policía de la UPM

En el conversatorio con mujeres receptoras de violencia que tuvo verificativo en la Comisaría de Tonalá también se les preguntó porqué desisten y una de ellas respondió:

Ya no volví, por lo mismo del trabajo. En realidad, sólo fui a lo de psicología y la verdad no quise más de eso. Me citaron a una segunda cita en psicología y la verdad no fui. Luego me volvieron a decir que hiciera la cita, pero la verdad ya no quise. Se me hace como que no tiene sentido porque ni me hablan ni nada. No me buscan, no me informan nada del proceso. Fíjese, el Ministerio Público me dijo que ya había citado a mi esposo, pero en realidad no me han hablado y no me dicen nada, no me dicen si ya fue o no fue. Yo me entero por mis hijos, pero no me entero si le llegó la notificación o no.

Testimonio de mujer receptora de violencia

La falta de un sistema de coordinación interinstitucional con lineamientos claros respecto a la comunicación que debe mantenerse con las mujeres en procesos jurídicos es muy perjudicial. Aumenta la desconfianza y ante el desistimiento, a muchas mujeres se les pierde el rastro. Aunque las Unidades les piden estar en comunicación no lo hacen y cuando tratan de localizarlas para verificar su situación ya no viven ahí, como se ha dicho. Una de las observaciones recurrente de las/los policías es que -en muchos casos- casi desde que a la Comisaría se le notifica de una orden de protección y acuden a la primera visita de seguimiento, muchas mujeres ya cambiaron de domicilio. El proceso para tener la certeza de cambio de domicilio suele ser lento porque no todas/os las/los vecinos quieren brindar a la policía información sobre el paradero de las mujeres y la policía suele enterarse hasta dos o tres meses después.

Así pues, ante la inexistencia de capacidades institucionales colaborativas para tener pleno conocimiento del paradero de las mujeres, para brindar un patrocinio jurídico compartido -apoyado por el CJM y también por las propias policías- o para apoyar a las mujeres a encontrar soluciones cotidianas para preservar su integridad y continuar en sus procesos de rehabilitación-reeducación, la incidencia de mujeres no localizadas crece. Si a ello se suma que la Comisaría tiene cada día una cantidad considerable de personas que requieren su servicio, pues queda claro que las Unidades apoyarán preferentemente a la operativa frente a otras situaciones delictivas. Esto es, las limitaciones operativas en la vigilancia en las calles es muy grande y se necesitan refuerzos. Y como dicen las/los propios policías de UPM:

Por necesidades del servicio, tenemos que postergar nuestras actividades propias de la Unidad. No tenemos tiempos programados ni posibilidades de planearlos para poder dar seguimiento a las mujeres. No tenemos patrullajes constantes, ni tenemos reservado nuestro tiempo para ello. Así que cuando tenemos desahogado nuestro tiempo llamamos o acudimos a ver a las mujeres. Es por eso que pasa tanto tiempo, es porque no podemos estar atendiendo exclusivamente nuestra función, tenemos que reforzar la operatividad.

Testimonio de agente policial

Lo dicho hasta aquí permite comentar que en los procesos de seguimiento, buena parte del vínculo con las otras instituciones está asociado al envío, recepción y devolución de oficios, pero difícilmente se observa

que haya un esfuerzo por producir e intercambiar información relevante sobre la problemática o que haya competencia intrainstitucionales para abocarse al desarrollo de claros lineamientos para el actuar y para procurar la seguridad que las mujeres requieren. Lo anterior se agudiza especialmente porque, ante la rutina, difícilmente se puede avanzar en el urgente esfuerzo de formar a todo el personal en la importancia de atender con la debida diligencia -sin excepción alguna- los casos de violencia contra las mujeres y aún más, el seguimiento cuando han sido favorecidas con una orden de protección. Justo cuando se estaba realizando el trabajo de campo, supimos de un caso en el que una mujer fue aventada de un segundo piso y la policía no la auxilió porque la persona generadora era delincuente. A estos policías solo se les aplicó un correctivo de 24 horas por tan desatinado proceder. El mensaje que las autoridades mandan a la plantilla policial con sucesos y respuestas institucionales de esta naturaleza es alarmante: la violencia contra las mujeres no es un asunto de atención prioritaria para la policía y menos si se trata de una receptora vinculada con la delincuencia, ya sea por decisión propia o porque justamente sus familiares pertenezcan a ella. Por tanto, no merecen atención. Así pues, la policía se alza como juez, sentencia y abandona a quienes también tiene la obligación de garantizarles el derecho a la seguridad y al mismo tiempo, el derecho a un debido proceso.

Instrumentos estratégicos e información

Ya se ha venido documentando la falta de herramientas y protocolos claros de actuación en los procesos de seguimiento de las *órdenes de protección*. De ahí que tampoco sorprenda que la información con la que cuenta la Comisaría se reduzca fundamentalmente a datos de orden cuantitativo: cuántas órdenes han recibido, cuántas están vigentes, cuántas ya se concluyó con su vigencia y cuántas visitas de seguimiento se han realizado. Esto es, la falta de planeación de estrategias colaborativas para el seguimiento de las *órdenes de protección* y la falta de instrumentos para documentar, no solo en términos cuantitativos, la dimensión y las características del fenómeno (patrones, perfiles de receptoras y personas generadoras, contextos de mayor incidencia, etc.), producen acciones fundamentalmente aisladas, sin mayor impacto en los procesos de las mujeres y de las personas generadoras.

Como ya se ha dicho para el caso de Guadalajara, el seguimiento a las *órdenes de protección* que realiza la policía preventiva municipal representa el reducto donde el sistema de justicia destina prácticamente toda la responsabilidad de garantizar la protección de las mujeres. Esta visión reduccionista con la que se suele interpretar la legislación -que también merecería ampliar su perspectiva del recurso jurídico que es la orden de protección- parece circunscribirse a la tipificación del delito por parte de un Ministerio Público y el castigo estipulado por un juez para la persona perpetradora. Ello deja de lado que la policía por sí sola no puede garantizar el derecho a la seguridad y a una vida libre de violencia especialmente de las mujeres. La policía debe ser un actor más en la acción institucional concurrente donde la prevención, el empoderamiento, el apoyo y la protección de la superviviente, así como los mecanismos para garantizar su aplicación efectiva, den paso a procesos fuertes, contundentes y efectivos de reparación del daño y reeducación de las mujeres para alcanzar una vida libre de violencia.

El mejor ejemplo de la ausencia de una acción institucional concurrente es la invisibilidad y nula importancia que se le suele dar al *plan de seguridad personal* para la mujer receptora de violencia. Se trata de un insumo fundamental para preservar la integridad de las mujeres receptoras de violencia. El *plan* también es un recurso central para que las mujeres asuman la corresponsabilidad de su cuidado y protección. Por ello, la apuesta está en que dichos *planes* sean elaborados por las propias mujeres (más que para ellas) con el apoyo de la policía, los asesores jurídicos, el personal de Consejería, personal de albergues o refugios y

otras/otros prestadoras/es de servicio. Con el desarrollo conjunto del *plan*, las mujeres pueden realizar una revisión sistemática de todos los hechos que afectan (positiva y negativamente) su seguridad y pueden diseñar un *plan* a la medida de las circunstancias y necesidades que cada una tenga, así como participar en la definición de las estrategias y acciones necesarias para preservar su integridad. El hecho de que su elaboración se haga de manera conjunta mujeres-actores institucionales, también posibilita que las/los actores institucionales partan de una plataforma conjunta de acción para cumplir, no sólo con el mandato que se les ha encomendado de garantizar la protección de las mujeres receptoras, sino que ello se realice de manera efectiva, profesional y en apego a los derechos humanos de las mujeres. Aunado a que abre la posibilidad a que estos actores institucionales se conviertan en referentes clave en los procesos de acompañamiento a las mujeres que buscan alcanzar una vida libre de violencia.

La realidad hoy indica que los *planes de seguridad* siguen siendo una herramienta que se mantiene en una lógica de machote con indicaciones preestablecidas que se les pide firmar a las mujeres por parte de la Consejería -en el caso del CJM-, pero en el que poco se asesora a las mujeres para que los pongan en práctica y menos aún para que sean consensados con ellas como un recurso dirigido a promover el autocuidado y la importancia de la implicación de las mujeres en todas y cada una de las decisiones que deben tomarse en la conducción de su propio proyecto de vida y bienestar.

Así pues, al no tener las mujeres mayor implicación en la elaboración de dicho *plan*, al no contar la policía preventiva con el *plan* signado por las mujeres y al no recibir ningún tipo de capacitación para poder elaborar conjuntamente con las mujeres un *plan de seguridad* y tenerlo como referente primero en los procesos de seguimiento de las *órdenes de protección*, la policía sigue limitándose a las medidas establecidas por el Ministerio Público. Así lo confirman algunas/os entrevistadas/os:

¿Plan de seguridad? Según tengo entendido por parte de las usuarias, el plan de seguridad se les da ahí en el Centro de Justicia. ¿No lo comparten contigo? No. Solamente lo que indica la medida de protección: vigilancia y atención a la llamada. Sí les abrimos un expediente y vienen sus datos, red de apoyo y domicilio, pero nada más.

Testimonio de agente policial

Conocimiento e información

Como ya también se ha venido documentando, tanto la UPM como la Unidad de Medidas Cautelares, carecen de un sistema adecuado de recolección y análisis de información que permita la generación de datos y conocimiento, susceptible de ser utilizado para el perfeccionamiento de procesos, procedimientos y acciones que hagan más efectiva la atención policial.

De hecho, el *Reglamento Interno de la Comisaría* estipula en el Artículo 43, fracción I. que le compete a la Dirección Técnica y de Planeación Estratégica el recabar, analizar y procesar la información que se genera en las distintas áreas de la Comisaría, las organizaciones sociales y del Municipio; III. Generar estadísticas, criterios y propuestas para la toma de decisiones y diseño de estrategias de las distintas áreas de la Comisaría que para tal efecto le remitan; y, IV. Generar políticas y estrategias de prevención social y disuasiva. Esto es, existe el sustento jurídico para echar andar procesos de diseño, construcción y habilitación de sistemas robustos de información que orienten la acción policial en materia de *órdenes de protección* y más temas. Aunado a ello, en la Comisaría existen diversas unidades que deberían de ser los entes de mayor producción de información, sobre todo si consideramos que se trata de unidades especializadas que han sido habilitadas para la atención de asuntos concretos: D.A.R.E., Unidad de Policía

Escolar, Unidad de Protección de la Mujer, Unidad de Medidas Cautelares y Proximidad, entre otras. La posibilidad de compartir información, de contar con mesas de trabajo y análisis de la información captada son acciones que deben orientarse justamente al diseño de estrategias donde se definan y compartan objetivos y líneas de acción para alcanzar mayores niveles de satisfacción de la población en cuanto a los servicios policiales.

Ante la ausencia de procesos colegiados de esta naturaleza lo que ha venido sucediendo es que, si bien se genera información general por áreas o unidades, hay una fuerte tendencia a la duplicación de la misma. Cada área o unidad ha ido buscando sus propias formas de organizar la información para tener control - sobre todo de oficios- y generar estadísticas muy básicas de cumplimiento y atenciones brindadas, pero prácticamente no se generan estadísticas que permitan una comprensión más compleja sobre problemas tan lacerantes como la violencia contra las mujeres. Es decir, al contar con insumos informativos tan pobres, las unidades especializadas carecen de capacidad para estudiar y analizar la fenomenología de la violencia contra las mujeres en el municipio y por ende, no cuenta con una visión sistémica para reducir el problema de la violencia contra las mujeres, lo que aumenta a su vez la probabilidad de escalar a violencia feminicida.

Formación y capacitación

En la Comisaría de Tonalá se observó que no existen claros procesos de selección del personal policial que integra las áreas especializadas. Algunas personas entrevistadas refirieron que no hubo un proceso de selección en específico para formar parte de la unidad a la que pertenecen, tan solo que fueron notificadas por sus superiores. En algunos casos, las/los agentes policiales atribuyen esta designación a que cuentan con una licenciatura o porque creen reunir con los conocimientos y el carácter necesario. En lo que todas/os coinciden es que nunca se les dijo el porqué de su designación para formar parte de estas áreas especializadas.

Con respecto a la capacitación que han recibido para desempeñarse en áreas especializadas de atención a mujeres receptoras de violencia, se encontró algo también común a otras comisarías, la necesidad de contar con una política formativa para este personal. En la voz de algunas/os entrevistadas/os para este *Diagnóstico* se insistió en que la capacitación es poca y que la oferta de cursos es repetitiva. Dicen también que ya han sido “sensibilizadas/os” bastante y cada vez observan más apatía entre compañeras/os. Confirman que su visión del problema es diferente a la que tiene el personal operativo y que es urgente que a éstos se les sensibilice para que puedan contribuir de la mejor forma en los procesos de atención inmediata a mujeres receptoras de violencia. El testimonio que sigue es muy valioso porque expresa la importancia de conocer para comprender, pero no necesariamente ello implica que se sabrá actuar por decreto, si no es que antes se logra una profusa relación entre teoría, práctica y desarrollo de habilidades para la proximidad y el contacto especializado. Esa es quizá la mayor apuesta que se debe garantizar en los procesos formativos para todo el personal policial, de lo contrario se tendrán unidades especializadas conformadas por policías con un niveles de formación básica y atendiendo casos de extrema responsabilidad.

Encontré un mundo diferente a la realidad que percibimos cuando no hemos profundizado en el tema. Tal vez cuando no estás laborando en el campo de la violencia, presumes muchas situaciones sobre porqué se da la violencia. Estamos llenos de prejuicios y en base a los prejuicios se toman decisiones o ciertas conductas. Antes de esta experiencia veíamos normalizada la violencia. Cuando comenzamos a estudiar la violencia, nos dimos cuenta que hay muchos factores, no nada más agresiones físicas, que llevan a una persona a ser vulnerable

o ser generador de violencia. Lo vemos de una manera más objetiva y no tanto como policías operativos de reacción.

Testimonio de policía de área especializada

De ahí que resulte trascendente definir e implementar -a la manera del Sistema de Desarrollo Policial de Policía Federal-, un conjunto de reglas y procedimientos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprendan la carrera policial, las políticas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario del personal policial, tanto de áreas operativas como de aquellas áreas que ofrecen servicios policiales especializados, con el objetivo de garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades.

Educación y concienciación

La prevención de la violencia contra las mujeres resulta un eje crucial para garantizar la dignidad, libertad e integridad de las personas, el goce de una vida sin miedo y para el desarrollo del potencial humano personal. El aumento de la incidencia de la violencia contra las mujeres tiene un efecto negativo en su calidad de vida y, por ende, de sus hijas e hijos. El impacto es especialmente grave para aquellas mujeres -como se pudo constatar en los encuentros sostenidos durante el trabajo de campo- que han sido víctimas y que se ven impedidas de ejercer sus derechos, ya sea por desconocimiento, por la intimidación de la que son objeto o por la imposibilidad de acceder a los servicios de atención apropiados. Por ello, la prevención cobra fuerza y esencia precisamente en el conjunto de esfuerzos que identifican la causalidad de la violencia directa e indirecta y del delito, así como en el diseño y ejecución de todas aquellas medidas orientadas para subsanar las condiciones de precariedad, victimización y vulnerabilidad que aumentan los riesgos y amenazas a la seguridad integral de las mujeres.

En las institucionales policiales municipales en México todavía no se logra del todo adoptar la prevención como una política cuya acción estratégica contribuya de manera decidida a la solución de la inseguridad que vive el país. Hasta hace poco tiempo -en muchas de sus expresiones- era un campo de acción restringido, que se limitaba a la difusión de información y sólo recientemente -y en pocos casos- se ha comenzado a incursionar en una práctica más integral e integrada.

En el caso de la Comisaría de Tonalá se cuenta con una Dirección de Prevención Social del Delito que tiene como encomienda promover una cultura de seguridad ciudadana, diseñar e implementar campañas de sensibilización y coordinar acciones interinstitucionales en materia de prevención de la violencia y el delito, entre otras. Sin embargo, como ya se ha documentado en este *Diagnóstico*, se observó el poco trabajo colegiado entre las diversas áreas de la institución y del que pudiesen derivar proyectos estratégicos de prevención y programas preventivos de alto impacto coordinados desde esta Dirección, que una vez diseñados con base en evaluaciones y diagnósticos pudiesen ser implementados como acciones insignia del propio municipio. Esto es, la Dirección debe jugar un papel relevante, de conducción y liderazgo en una iniciativa preventiva de ese calibre y ser la instancia de referencia para practicar un diálogo horizontal y constructivo. En procesos de esta naturaleza, las áreas especializadas de protección a las mujeres cobran una relevancia total. Son las que están en permanente contacto con mujeres receptoras de violencia y las que pueden aportar mucha información sobre las transformaciones que hoy se observan en los patrones de violencia contra las mujeres en el municipio, así como información relativa a los logros, fortalezas y desafíos que enfrentan los servicios de primeros auxilios especializados para alcanzar niveles de eficiencia

y efectividad óptima, especialmente, los relativos a los procesos de control y seguimiento de las *órdenes de protección*.

En la medida que prevalezca en la Comisaría una cultura de trabajo individualizado, por áreas sin contacto entre sí, difícilmente se podrá avanzar en un trabajo de educación y concienciación de la comunidad policial y de las comunidades diversas que habitan Tonalá. El *Diagnóstico* realizado permite afirmar que desde las áreas especializadas se perciben debilidades y obstáculos para que, además del trabajo que ya realizan de atención de emergencias o de seguimiento a procesos como el de las *órdenes de protección*, puedan aprovechar el contacto con las receptoras e impulsar procesos de educación y concienciación sobre la violencia contra las mujeres y los servicios municipales para su atención. Ello solo será posible si se privilegian políticas, programas y plataformas colaborativas institucionales, como ya se dijo, donde la prevención sea el eje y el motivo articulador donde confluyen las diversas áreas de la institución policial trabajando desde su propia trinchera por un mismo fin: reducir la incidencia de violencia contra las mujeres y contribuir en la generación de condiciones para que las mujeres tonaltecas gocen del derecho a la seguridad y a una vida libre de violencia.

Recursos económicos

Como es de conocimiento público, las políticas federales en materia de seguridad, si bien es cierto que han sido importantes porque han destinado recursos para los municipios, también han llevado a que los municipios se concentren en la obtención de los mismos, aún a costa de asumir que habrán de destinarlo en lo que dicha políticas determinan. Es decir, no son recursos que las instituciones puedan concertar para que sean destinados a las áreas en las que más necesidades tenga una comisaría y que con un buen diagnóstico podría justificar su etiquetación. A lo anterior se suma la falta de recursos económicos por parte del municipio y, específicamente, el que se destina a las comisarías. Aunque no se cuenta con información precisa sobre este apartado, la carencia de recursos económicos ha sido una constante en la Comisaría de Tonalá desde tiempo atrás y salta a la vista. Hay carencia de agentes policiales, sigue siendo una de las policías municipales del ZMG que menos salario perciben sus agentes y sus instalaciones se han caracterizado por su no modernización y pobre mantenimiento. El parque vehicular es pequeño y con una alta recurrencia de descomposturas mecánicas que con frecuencia las/los propios agente policiales terminan pagando su compostura para poder patrullar.

Las/los agentes policiales que vienen participando en los procesos de seguimiento de las *órdenes de protección*, señalan con insistencia que, más que infraestructura, lo que necesitan es ser capacitadas/os en materia de atención policial a la violencia contra las mujeres, especialmente en el tramo de responsabilidad que les toca en el seguimiento de las mismas. Esta es quizá una de las aportaciones representativas de lo que sucede en la Comisaría de Tonalá: se cuenta con unidades especializadas pero no se especializa a sus integrantes para brindar un verdadero servicio integral e integrado de seguimiento a las *órdenes de protección* de mujeres receptoras de violencia. Evidencia que las decisiones relativas a la inversión económica en las instituciones policiales suelen estar todavía mucho más enfocadas en todos aquellos procesos y recursos vinculados al lado reactivo de la función policial. Esto es, todavía se encuentran muy lejos de que esas decisiones estén claramente comprometidas y vinculadas a la urgencia de fortalecer y consolidar servicios policiales especializados para garantizar el derecho a la seguridad de las poblaciones y de los grupos más vulnerables en los contextos sociales actuales, secuestrados por el crimen, la violencia, la corrupción y el abandono de las instituciones del Estado.

Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan

Política y estrategia

El Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 del municipio de Zapopan, en el apartado del diagnóstico refleja un incremento significativo de la violencia familiar durante el 2015, en donde las mujeres resultan las principales víctimas de este fenómeno que demanda atención focalizada en el marco de la alerta de violencia de género emitida el 8 de febrero de 2016 en varios municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Más adelante, el mismo documento reitera la necesidad de una reorientación estratégica buscando obtener mejores resultados. A pesar de los esfuerzos dirigidos a la reconstrucción del tejido social, la percepción que predomina es de inseguridad. Esto obliga a un nuevo modelo de seguridad ciudadana en el marco de una reorganización general a nivel país, que trastoca todos los órdenes de gobierno y busca apoyarse en esquemas de coordinación metropolitana para construir un nuevo esquema de Ciudad Segura, que, entre otras cosas, ponga énfasis en las tareas de prevención, y en especial en lo que se refiere a la violencia de género y contra las mujeres.

Párrafos adelante, dentro del Plan, se propone facilitar la construcción de proyectos de vida para adolescentes mujeres que son receptoras de violencia doméstica. Por otro lado, dentro del campo de propuestas denominado *Calidad de Vida* se propone la prevención de la violencia doméstica que afecta a las mujeres. Lo anterior, a través de campañas permanentes de prevención de la violencia familiar y contra las mujeres, sustentadas en programas que ofrezcan atención psicológica y asistencia legal, y en los que se dé un seguimiento de los casos de violencia hasta que éstos lleguen a una resolución favorable para la seguridad de la denunciante y sus familiares en riesgo.²⁹

Dentro de las propuestas integradas en el Plan, el gobierno municipal se comprometió a fortalecer la Unidad de Atención a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar (UAVI) en la Comisaría de Seguridad Pública de Zapopan e implementar un programa de Defensoría Pública de la Mujer, donde se brinden asesorías legales y se dé seguimiento en diversas esferas: trámites, casos de discriminación laboral o violencia de género, acoso callejero, entre otras. En este programa se invitó a vigilar y supervisar los avances en los compromisos enunciados a las organizaciones de la sociedad civil y académicos. Sin embargo, aun cuando el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 integra distintas estrategias a desarrollar dentro del periodo 2015- 2018, durante el proceso de elaboración de este *Diagnóstico* y en particular durante las visitas de campo realizadas no se lograron identificar estrategias específicas desarrolladas en favor de la UAVI en los últimos años. Ni tampoco se logró encontrar un interés genuino de parte de quienes dirigen los destinos de la Comisaría de brindar mayores recursos, herramientas y capacidades a dicha unidad especializada y sus agentes para lograr implementen nuevas políticas y procedimientos policiales para la atención y seguimiento de *órdenes de protección*³⁰ a favor de las mujeres receptoras de violencia.

²⁹ En 2018 se lanzó una campaña denominada *Pónle rostro a la violencia* iniciativa que tiene como finalidad crear conciencia sobre la violencia de género, desde el micromachismo hasta los golpes. Se puede consultar la información en <https://www.zapopan.gob.mx/zapopan-lanza-campana-de-prevencion-de-agresiones-contra-la-mujer-ponle-rostro-a-la-violencia/>

³⁰ Si bien ya se sabe que en el caso del municipio de Zapopan se suele hablar de las *medidas de protección* que emite el Ministerio Público a favor de mujeres receptoras de violencia y que la Comisaría debe darles puntual atención y seguimiento, en este *Diagnóstico* y siguiendo lo establecido por Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como la ley estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se ha optado por hablar de *órdenes de protección* como un recurso para unificar criterios y llamar a la urgente armonización legal y normativa, volviendo al concepto original y al que la legislación en materia de mujeres ha adoptado.

Normativa

La normatividad municipal relativa a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres es limitada. En 2018 se publicó el *Reglamento de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Municipio de Zapopan* con el objetivo de establecer las medidas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Como se sabe, la Comisaría General de Seguridad Pública del Municipio de Zapopan es una institución profesional dedicada a prevenir el delito con estricto apego a la ley, protegiendo el libre ejercicio de los derechos y libertades de la sociedad, que conlleva al fortalecimiento de la confianza y la seguridad en la convivencia de los habitantes de Zapopan.³¹ El ordenamiento jurídico municipal establece como competencia de la Comisaría conformar un cuerpo policial especializado, desde la perspectiva de género, para atender, proteger y dar seguimiento a las *órdenes de protección* emitadas a favor de las receptoras de violencia, de acuerdo con lo establecido por la Ley General y la Ley Estatal. Por otro lado, se establece que cuando el Ministerio Público así lo requiera, el cuerpo policial especializado en la atención a los casos de violencia contra las mujeres cooperará en la instrumentación de las *órdenes de protección*.

Asimismo, establece como eje promover las *órdenes de protección* y/o cautelares mediante la elaboración de solicitud de protección ante las autoridades jurisdiccionales competentes e implementar de manera pronta y eficaz medidas para las mujeres receptoras de violencia o en riesgo de serlo, para salvaguardar su integridad física y psíquica, así como su patrimonio, tomando en cuenta las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentren. El *Reglamento de Acceso* define como atribuciones de la Comisaría General el diseño de políticas de prevención del delito como eje rector para generar las bases de comunidades seguras; organizar, establecer y ejecutar las medidas que garanticen la seguridad de la población y del territorio municipal; y, preservar la seguridad de las personas y sus bienes.

En ese mismo tenor hace referencia a la Unidad de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género (UAVI), que es la encargada de orientar y dar seguimiento a la problemática de la violencia psicológica, física, económica, sexual y en general aquellas que se presentan en el núcleo familiar o de género, además deberá implementar programas para la prevención de este tipo de delitos. Con base en lo dispuesto por el *Reglamento de Acceso* el personal de la UAVI tiene las siguientes atribuciones:

- I. Acudir a los servicios en los que se presente violencia intrafamiliar y de género, y en general a los que sean llamados;
- II. Entrevistar y orientar a la víctima acerca del tipo de delito de que ha sido objeto, las consecuencias, sus derechos y las medidas de protección con que cuenta;
- III. Apoyar a la víctima en las decisiones que esta tome y trasladarla cuando sea necesario con las personas o instituciones de las que recibirá ayuda;
- IV. Elaborar y mantener actualizado el expediente de los casos atendidos para el control correspondiente;
- V. Dar seguimiento a los casos atendidos con el propósito de brindar el servicio con la calidad e importancia que se requiere; y

³¹ Se puede consultar la información en <https://www.zapopan.gob.mx/zapopan-lanza-campana-de-prevencion-de-agresiones-contra-la-mujer-ponle-rostro-a-la-violencia/>

- VI. Coordinarse con las áreas de la Comisaría General para implementar programas para la prevención de violencia intrafamiliar y de género.

Si bien se establece como función para la Unidad acudir a los servicios en los que se presente la violencia familiar y de género, así como orientar a la víctima acerca del tipo de delito del que ha sido objeto, las consecuencias, sus derechos y las medidas de protección con las que cuente; existe impresión respecto a ello porque en estricto sentido no es el policía quien informa a la víctima de las medidas de protección con las que cuenta. Por otro lado el instrumento jurídico no señala las medidas de vigilancia que debería realizar la policía, ni periodicidad o bien de las obligaciones específicas que deberá cumplir. A esto suma la falta de referencia directa respecto a las *órdenes de protección*.

En ese sentido, la Comisaría y la UAVI respecto a las *órdenes de protección*, basa su actuación principalmente en las siguientes leyes y reglamentos:

- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del municipio de Zapopan
- Protocolo Estandarizado para la Tramitación, Cumplimiento, Control y Seguimiento de Órdenes de protección de Víctimas Mujeres, Niñas y Niños en los Centros de Justicia para las Mujeres
- Protocolo de Actuación Policial en materia de Violencia de Género
- Protocolo Nacional de Actuación. Primer Respondiente.

Capacidades institucionales

Dentro de la Comisaría existen dos áreas destinadas a la atención y seguimiento de las *órdenes de protección* emitidas por el Ministerio Público: (1) la Coordinación de Áreas Auxiliares y (2) la UAVI. La Coordinación tiene una antigüedad de dos años y la UAVI de seis años aproximadamente.

La Coordinación de Áreas Auxiliares- según el Reglamento Interior de la Comisaría- es un área que depende directamente del Comisario General, cuyo objetivo es vigilar que las áreas de la Comisaría cumplan con los lineamientos de los ejes rectores establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo en materia de seguridad pública, así como proponer al titular de la dependencia aquellos que deban implementarse de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la Comisaría General.

La Coordinación tiene una unidad que brinda apoyo técnico jurídico a los policías durante la puesta a disposición, también- aunque no se establece en el Reglamento- es el área responsable de recibir y dar seguimiento a las *órdenes de protección* que son turnadas por el Ministerio Público para su atención y seguimiento. El personal de la Coordinación, quienes en su mayoría son abogados, son quienes realizan una revisión y análisis inicial de las *órdenes de protección* a fin generar un registro para después turnarlas a la UAVI para su atención y seguimiento.

Si bien la Coordinación es quien recibe y da seguimiento puntual a cada una de las *órdenes de protección*, no tiene relación orgánica respecto a la UAVI, es decir la Unidad está vinculada al área operativa y es a ella

a quien rinde cuentas. A pesar de que la UAVI no depende orgánicamente de la Coordinación, ésta sí interviene en el proceso de selección de los integrantes de la UAVI.

Como ya se dijo, la UAVI, fue creada aproximadamente hace seis años. En su origen, los recursos con los que contaba la Unidad eran limitados. El incremento de la violencia contra la mujer ha propiciado que la Unidad adquiera una mayor relevancia y por tanto se le asignen mayores recursos. Esta relevancia también ha incidido en la reestructura orgánica de la que ha sido objeto y de su propio empoderamiento dentro de la Comisaría.

En la Comisaría 41 personas están destinadas a la atención de las *órdenes de protección* emitidas a favor de las mujeres. De estas 41 personas, cinco pertenecen a la Coordinación de Áreas Auxiliares y 36 a la UAVI. En términos reales, la violencia contra la mujer en el municipio de Zapopan se ha incrementado considerablemente en los últimos años. Según información brindada por personal de la UAVI, de 10 servicios a los que acude la policía, de 7 a 8 son relacionados con violencia contra las mujeres. Un problema añadido a la violencia contra las mujeres es la falta de confianza hacia la autoridad, lo que se refleja en que las mujeres receptoras no denuncian. Según los policías entrevistados, solo la mitad de la mujeres acuden al Ministerio Público a presentar la denuncia correspondiente y de este 50% solo a la mitad se les da seguimiento.

Actualmente la UAVI atiende un promedio de 400 *órdenes de protección* mensual.³² A la semana reciben aproximadamente 30 nuevas órdenes para dar seguimiento. En algunas temporadas del año como verano o Navidad éstas llegan a aumentar. A continuación se puede ver el total de órdenes recibidas en el último año y medio:

Tabla 9. *Órdenes de protección* recibidas en Comisaría de Zapopan

<i>Órdenes de protección</i> recibidas en la Comisaría de Zapopan	
2017	2,611
2018 (enero-mayo)	1,079

Derivado de las órdenes vigentes, la Unidad realiza un promedio de 4 a 5 visitas diarias con el fin de dar seguimiento a las mujeres receptoras. Durante las visitas, se entrevistan con las mujeres para verificar si la persona generadora de violencia se ha aproximado al domicilio o a su persona o bien si ha dado seguimiento a su denuncia en el Ministerio Público. También, durante las visitas se les recuerda a las mujeres receptoras los números de emergencia disponibles a los cuales puedes llamar en caso de una urgencia. Una situación recurrente y delicada en las instituciones policiales es la promoción de números de emergencia distintos al 911. Debido a la ineficiencia del número de emergencia 911, las/los agentes policiales tienden a proporcionar otros números que ante una situación de emergencia pueden ser difíciles de recordar o bien tener disponibles. Así sucede con la UAVI de la Comisaría de Zapopan, las/los agentes proporcionan otros números de teléfono como el de “Sector” o bien el número directo de la Unidad para tener una mejor comunicación con las mujeres receptoras de violencia. Así lo comentó un agente policial de la UAVI que fue entrevistado durante el trabajo de campo:

³² Es importante recordar que con base en el CNPP, las medidas de protección tienen una vigencia de sesenta días prorrogables por 30 días más.

Si esperamos a que el servicio llegue por el 911, puede tardar hasta 20 minutos en que nos lo reporten. Lo mejor es que nos reporten directamente a nosotros.

Testimonio de agente policial

Si bien, el brindar números de emergencia directos puede acotar el tiempo de respuesta, esta práctica debe ser vista con reserva debido a que el hecho de que las/los agentes policiales reciban y atiendan llamadas de emergencia en teléfonos celulares personales o en números telefónicos directos puede contribuir a la pérdida de registro y control de la información, en virtud que llega por canales informales. Otra razón que posibilita prácticas de esta naturaleza es la falta de la supervisión de las actuaciones de agentes policiales, ya que ante las deficiencia de los servicios de emergencia, éstas/os buscan resolver los problemas por las vías que tienen a su alcance sin que necesariamente las soluciones empleadas deriven de lineamientos o protocolos claramente establecidos.

La Unidad, una vez que recibe la orden de protección, realiza un diagnóstico de riesgo a fin de determinar las estrategias que se van a implementar con la mujer receptora de violencia. Por ejemplo, si la persona generadora vive en el domicilio, qué tipo de violencia se presentó, bajo qué modalidad de violencia se emitió la orden de protección, etc. Aunado a este diagnóstico, se suele hacer una clasificación de expedientes con la intención de priorizar aquellos que tiene un mayor riesgo o gravedad; debido a esto hay mujeres receptoras a las se suelen visitar con mayor frecuencia.

Una de las problemáticas que más padecen en Zapopan, al igual que en las otras comisarías de la Zona Metropolitana de Guadalajara es la información imprecisa en los oficios emitidos por el Ministerio Público respecto a las *órdenes de protección* para mujeres receptoras de violencia. Es una problemática recurrente que incide en el seguimiento efectivo de dicho mecanismo, ocasiona retraso y una cobertura limitada en el seguimiento de las mujeres receptoras de violencia. Esto es, así como sucede tanto en Guadalajara y Tonalá, las órdenes recibidas fundamentalmente contienen el nombre de la mujer receptora y su dirección de contacto; en algunas ocasiones algún teléfono, pero más allá de eso no se tiene conocimiento sobre los hechos o situaciones que suscitaron que a la mujer se le brindara una orden de protección y seguridad. Así lo comenta un integrante de la UAVI.

El MP no envía la narrativa respecto a qué fue lo que sucedió o cómo se presentaron los hechos, solo se limita a emitir la orden y sus alcances. Esto genera un retraso o una carga adicional para nosotros en virtud de que tenemos que iniciar con la recopilación de mayor información.

Testimonio de agente policial

Otro problema recurrente manifestado por el personal policial es:

El hecho de que no se asienta en la orden ministerial el nombre del agresor lo que genera que en ocasiones sea quien recibe y atiende. ¡Le estamos avisando al agresor que vamos a proteger a la víctima!

Testimonio de agente policial

Esto, afirman, es un problema frecuente al que se enfrentan y tiene implicaciones serias respecto a la seguridad de la mujer receptora de violencia y de los propios policía, ya que no saben con mayor precisión el tipo de situaciones con las que se enfrentarán. También, los policías entrevistados de la Unidad refirieron cierto temor en su actuación -especialmente en estas circunstancias- debido a la falta de información abundante y de protocolos para la atención y seguimiento de las *órdenes de protección*. Una vez realizada la visita de seguimiento, el personal de la UAVI elabora un informe respecto a la situación de la mujer receptora. El informe también se complementa con el llenado del Informe Policial Homologado.

La UAVI muestra avances significativos en los últimos años en cuanto a los recursos materiales necesarios para trabajar. Actualmente se cuenta con ocho patrullas y dos vehículos utilitarios. Las patrullas se destinan principalmente para las visitas a los domicilios de las mujeres receptoras y ordenes de protección vigente. También, la Unidad se ha visto beneficiada con el incremento de personal. Sin embargo, aun resulta insuficiente para atender la gran cantidad de expedientes. Así lo comenta una de las personas entrevistadas:

En un sector se tiene un promedio de 130 expedientes vigentes para dar seguimiento. Lo que implica un aproximado de quince visitas diarias de seguimiento (en un horario de doce horas de trabajo), lo que forza a programar una visita cada 40 minutos (incluyendo traslados). ¡Imposible! Hay expedientes que no se puede visitar o dar seguimiento por la falta de recursos materiales y humanos

Testimonio agente policial

Si bien el área operativa (así se refieren a los policías de los sectores que no pertenecen a la Unidad) apoya a la Unidad realizando “rondines de vigilancia”, los patrullajes son limitados en virtud de que los policías no establecen contacto con las mujeres receptoras de violencia. De ahí que el patrullaje se reduzca a “rondar” por la parte exterior de los domicilios.

Competencias

Tal y como se expuso párrafos arriba, los ordenamientos jurídicos municipales de Zapopan resultan imprecisos en determinar las atribuciones y competencias para la atención de *órdenes de protección* por parte de la autoridad municipal. La Coordinación de Áreas Auxiliares es la instancia municipal dentro de la Comisaría responsable de recibir las *órdenes de protección* y canalizarlas para su atención y seguimiento. Esta responsabilidad no se encuentra delimitada en el Reglamento municipal, es producto de una instrucción que emitió directamente el Comisario General. Lo anterior, sumado a la falta de protocolos y procedimientos que permitan detallar, delimitar y especificar la operatividad de la atención y seguimiento de las *órdenes de protección*, incide en una responsabilidad endeble que permita establecer qué competencias y atribuciones corresponden a la policía y qué competencias y atribuciones a otras instituciones tanto del ámbito municipal como estatal.

Lo mismo sucede con la UAVI, si bien el Reglamento Interno atribuye ciertas funciones, la atención y seguimiento de las *órdenes de protección* no se establecen de manera específica. De aquí deriva la inexistencia de políticas y procedimientos que permitan delimitar por un lado la actuación de los integrantes de la UAVI y por el otro del personal operativo que participa también de manera directa en la atención de la violencia contra las mujeres. Según información brindada por la Comisaría, actualmente se trabaja en el diseño de un protocolo para la Unidad en donde se detallarán los alcances de su actuación.

Intrumentos estratégicos y operativos

En entrevista, la titular de la Coordinación de Áreas Auxiliares manifestó que la Comisaría no cuenta con políticas o instrumentos estratégicos institucionales para dar atención a las *órdenes de protección* que reciben por parte del Ministerio Público. La llegada del Sistema Penal Acusatorio ha implicado retos mayúsculos para las instituciones policiales. Por un lado, las capacidades del policía necesitan estar a la altura de las demandas del nuevo sistema y por el otro lado la institución policial debe afrontar los nuevos retos en cuanto a estrategias y procesos.

Conocimiento e información

La Coordinación de Atención de Áreas Auxiliares lleva un registro de las *órdenes de protección* que recibe y turna a la UAVI. La UAVI misma ha venido desarrollando de manera acertada su propia base de datos de seguimiento. Aunque actualmente sigue recabando la información de manera escrita y con una serie de formatos establecidos para cada una de las acciones realizadas por el personal policial. De este proceso ha derivado que cada orden de protección cuente con su expediente y que toda/o policía que entra a turno pueda acceder a dicha carpeta y conocer de manera inmediata exacta el seguimiento que se les ha brindado a las mujeres receptoras y con orden de protección vigente. Hay la intención en el corto plazo de que recursos tecnológicos como son las *tablets* les permita captar en tiempo real la información y mantener actualizada dicha base de dato también en tiempo real. Ello es uno de las principales apuestas y retos que la UAVI se ha planteado en términos de sistematización de información y producción de conocimiento.

Es importante resaltar también que con base en el *Reglamento de Acceso a las Mujeres Libre de Violencia del Municipio de Zapopan*, el municipio se encuentra trabajando en la integración de la Cédula Municipal de Registro Único de Atención con el objetivo de que las dependencias especializadas en la atención de mujeres receptoras de violencia completen y actualicen la información de esta base de datos. Por tanto, la Comisaría está participando de manera activa en la alimentación de información en esta base de datos. Se trata de una plataforma que está en proceso de integración por lo que en pocos meses será de gran utilidad tanto para la Comisaría como para todas las instituciones que intervienen en la prevención, atención y seguimiento de hechos de violencia contra las mujeres.

Formación y capacitación

Derivado de las vistas de campo a la Comisaría, se solicitó información referente a la capacitación especializada que reciben los integrantes de la UAVI y por el otro lado el perfil de ingreso a la Unidad. La Coordinadora de Atención de Áreas Especiales, durante entrevista refirió que si bien no se cuentan con perfiles de puesto debidamente formalizados, se procura que los nuevos integrantes de la Unidad tengan profesión de abogado, psicólogo o trabajador social y con cierta sensibilidad para tratar asuntos relacionados con la violencia de género. Esta sensibilidad- según dicho durante la entrevista- se identifica durante el proceso de selección, en particular durante las entrevistas que le realizan al aspirante. Sin embargo, no especificó con que criterios se logra identificar dicha sensibilidad.

El proceso de selección al no estar integrado formalmente al Reglamento Interior de la Comisaría presenta cierto márgenes de discrecionalidad. El proceso de capacitación también es informal, es decir, se va dando sobre la marcha por parte de los mismos mandos; así lo comentó la titular al afirmar que *el comandante de la unidad es quien los va formando*. Esta visión de la formación reproduce -como en otras instituciones

policiales- la vieja y dañina idea de que *el policía se forma en la calle y sus formadores son los policías más viejos*. Lamentablemente al gozar de cabal salud y egitimidad esta pobre idea de la formación, se termina por justificar y obviar la informalidad de todos los procesos de actuación y por ende, la falta de políticas que regulen los procesos de supervisión policial, así como de la falta de sanciones para inadecuadas prácticas policiales o conductas inapropiadas en la atención brindada.

Educación y concienciación

En los grupos focales llevados a cabo en la policía de Zapopan fueron reiterados los comentarios respecto a la creciente sensibilización en toda la policía respecto a la violencia contra las mujeres. Con recurrencia el personal policia mencionaba *los compañeros son más sensibles a estos temas*. Sin embargo, también refirieron la necesidad de brindar mayor atención al tema de manera integral en la Comisaría. En ambos casos, no se especificó qué se entendía por *ser más sensibles al tema* y menos aún qué impacto tiene esa sensibilidad en la atención adecuada, profesional y eficiente a las mujeres receptoras de violencia y a las personas generadoras de violencia.

Por otro lado, el trabajo de campo realizado en la Comisaría, permitió identificar la ausencia de una política de prevención integral en la operación policial respecto a la violencia contra las mujeres. En muchos casos, los policías atienden los problemas de violencia contra las mujeres como si se tratara de otro delito; la atención, como sucede en la mayoría de la veces, se reduce a una estrategia de reacción y no de prevención. Sumado lo anterior a la gran carga operativa de la institución, ello impide diseñar y aplicar medidas preventivas para erradicar la violencia contra las mujeres y que la parte preventiva continúe recaeyendo principalmente- ante la ausencia de políticas y estrategias- en la UAVI.

Ello no contribuye tampoco a que a través de la presencia de la policía en toda la geografía municipal, ésta logre establecer procesos comunitarios que hagan las veces de espacios de concienciación a la población en general respecto al pandemia que supone hoy la violencia contra las mujeres. Es decir, se desaprovechan muchos de los espacios de coincidencia entre policía y ciudadana para sumar a ésta última a procesos preventivos que anticipen las dinámicas de riesgo que producen contextos de violencia y delito, lo que de suyo impacta de manera contundente a las propias mujeres y por ende, a sus hijos, hijas y a sus propias comunidades.

Recursos económicos

Los problemas económicos de las policías en México son recurrentes. Debido a las políticas dictadas por el Gobierno federal en los últimos años, se ha generado una gran dependencia de recursos por parte de los municipios. El Gobierno federal es quién determina “en qué y cómo se destina el recurso”. Lo anterior, sumado a la falta de recursos económicos por parte del municipio, ha propiciado que el municipio se limite para definir políticas de prevención propias y en su caso, para la atención efectiva de *órdenes de protección* respecto a la violencia contra las mujeres. Por lo anterior, y con base en lo expuesto por las personas entrevistadas, no se identificó que exista un presupuesto especial destinado a la UAVI o bien para la atención y seguimiento de las *órdenes de protección*. Las limitantes económicas se reflejan en las carencias que la UAVI tiene para atender eficazmente las *órdenes de protección* que se tienen vigentes. La falta de personal, de equipo y de capacitación especializada son las principales demandas expuestas por las personas entrevistadas.

Queremos
un mundo **LIBRE**
de violencia
contra las
MUJERES
y las
NIÑAS



ILUSTRACIÓN DE ANDREA FONSECA PARA LA CAMPAÑA #LIBRESINVIOLENCIA, ESPAÑA, 2016

VI. Principales hallazgos

A continuación, y de manera resumida, se presentan los principales hallazgos de este *Diagnóstico*. La presentación de estos hallazgos responde principalmente al proceso de aproximación sucesiva que se ha privilegiado en la presentación de este documento. En primer lugar, se enuncian los hallazgos relativos a los diversos problemas detectados en materia de (des)armonización legislativa y que tienen impacto en la efectividad del mecanismo de *órdenes de protección* y en la emisión, monitoreo y seguimiento que de las mismas realizan las instituciones de procuración de justicia y las instituciones policiales municipales. Posterior a ello, se presentan los principales hallazgos vinculados con el proceso de emisión de las *órdenes de protección* desde el Centro de Justicia para las Mujeres y cuya gestión impacta directamente en la labor de monitoreo y seguimiento que las instituciones policiales deben realizar una vez que las reciben para darles cumplimiento. Por último, se presentan los hallazgos por Comisaría relativos a los procesos de control y seguimiento que cada una sigue para dar cumplimiento al mandato de garantizar la integridad y la seguridad de las mujeres receptoras de violencia y con *órdenes de protección* vigentes.

Análisis legal y normativo sobre órdenes de protección

- La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) así como la Ley Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco (LAMVLVJ) contemplan distintas especies de **órdenes de protección** en favor de las mujeres receptoras de violencia; por otro lado el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) hace referencia al término de **medidas de protección**, dirigidas también a proteger a las receptoras de algún inminente riesgo.
- Con base en **LAMVLVJ, la autoridad competente para emitir las órdenes de protección son las y los jueces de primera instancia, municipales, ministerios públicos, síndicas y síndicos**. Por otro lado, con base en el **CNPP, la autoridad competente para la emisión de las medidas de protección es el Ministerio Público**. Lo anterior genera **confusión por la diferencia de conceptos**. Por un lado *órdenes de protección* y por el otro *medidas de protección*; ambas podrán ser emitidas por el Ministerio Público. Sin embargo, **en la práctica el Ministerio Público solo emite medidas de protección con fundamento legal en el CNPP**.
- La **ambigüedad de conceptos incide considerablemente en la actuación policial** en virtud de que el Ministerio Público es quien emite a la policía la instrucción de proteger a la mujer receptora de violencia con base en el CNPP. Esto motiva a que dentro del **ámbito policial se haga referencia sólo a las medidas de protección y se ignore los términos de órdenes de protección referidas tanto en la LGAMVLV como en LAMVLVJ**.
- La **LAMVLVJ** establece que para las **órdenes de protección de emergencia dictadas por el Ministerio Público la duración será de setenta y dos horas** y podrán ser ampliadas por la autoridad jurisdiccional por el tiempo que considere la autoridad siempre y cuando existan actuaciones sustentables que acrediten la prevalencia de la violencia. Por otro lado, el **CNPP establece que la imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales**, prorrogables hasta por treinta días más. Clara es la diferencia en cuanto a la vigencia entre los dos ordenamientos jurídicos.

- Se identificó la **ausencia de lineamientos** en la legislación estatal (LAMVLVJ y su reglamento) respecto a la **actuación de la policía preventiva y en la vigilancia/seguimiento de las órdenes protección que emite el Ministerio Público**. Si bien, **el CNPP** establece como medidas la protección policial de la víctima u ofendido; la vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido; la protección policial de la víctima u ofendido; el auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo, entre otros, **no existe especificidad mayor respecto a los alcances de su actuación. Por ejemplo, la indefinición de la temporalidad de la vigilancia policial en el domicilio de las mujeres receptoras de violencia o bien la territorialidad de la protección policial de las mujeres receptoras de violencia.**
- Se identificó una **legislación municipal incipiente en lo referente a las órdenes de protección**. Es decir, los ordenamientos municipales consultados **no hacen referencia directa a la obligatoriedad de la policía en atender y brindar seguimiento a las órdenes emitidas por la autoridad competente.**
- Lo anterior también repercute en el ámbito de la prevención policial en materia de violencia contra las mujeres debido a que **no se identificaron políticas y procedimientos de actuación policial orientados a la anticipación, detección y disminución de dinámicas sociales que producen contextos de violencia y delito; tampoco que permitan la adopción de modelos integrales de atención a la violencia contra mujeres y menos aún, que prevean de manera estratégica cómo debe atender la policía el seguimiento de las órdenes de protección** emitidas en favor de las mujeres receptoras de violencia.

Centro de Justicia para las Mujeres

- El Ministerio Público tiene la obligación de investigar cualquier hecho denunciado. Sin embargo, no todo lo denunciado debe -necesariamente- tener como consecuencia la emisión de una orden de protección. **Uno de los hallazgos encontrados en los grupos de discusión con funcionariado del CJM y con mujeres receptoras de los distintos municipios fue que el trabajo coordinado entre Consejería y las áreas jurídicas del propio CJM es débil, rutinaria y, en muchos casos, agobiante por la sobresaturación. Una de las consecuencias de ello es que no se observa un buen análisis de los niveles de riesgo por parte de la Consejería y un proceso consensuado con el Ministerio Público para una clasificación adecuada.**
- Muchos de los instrumentos utilizados para la medición de riesgo se enfocan principalmente en violencia en la pareja, noviazgo o familiar. No se observan instrumentos que contribuyan a detectar otras violencias que se materializan más allá del espacio familiar, personal o íntimo. **Como ya se sabe, el número de órdenes de protección emitidas es muy grande, pero no necesariamente todas se encuentran en un nivel de peligro alto o muy alto.** Se pudieron observar casos donde las mujeres no necesitaban una orden de protección, ya que su problemática radicaba en un hecho aislado, espontáneo o no tenían intención de iniciar un proceso penal. O casos en los que las mujeres presentaban niveles de riesgo muy altos por haberse decidido a investigar la desaparición o asesinatos de familiares y haber denunciado en estos hechos a funcionarios públicos. En ambos casos, un buen informe sobre los niveles de riesgo sería de mucha utilidad para que la policía pudiese hacer un adecuado seguimiento de acuerdo al historial de la receptora.

- Los dos puntos anteriores permiten comentar que al **no existir un trabajo mancomunado** entre la Consejería, el Ministerio Público y las mujeres receptoras, **con lineamientos y directrices que prioricen un enfoque diferenciado, efectivo y de un uso racional en los procesos de monitoreo y seguimiento, el trabajo de la policía preventiva municipal aparece rutinario, sin una clara intención formalizada de hacia dónde deben encaminarse los procesos de seguimiento de las órdenes de protección.**
- Derivado de la revisión que se ha hecho del circuito de atención que brinda el Centro de Justicia para las Mujeres, se pudo observar que las unidades especializadas de **las comisarias que monitorean y dan seguimiento a las órdenes de protección a mujeres receptoras de violencia tienen nulo conocimiento del nivel de riesgo en el que éstas se encuentran.** Aunado a ello, los oficios de seguimiento de *órdenes de protección* que reciben de la autoridad emisora carecen de la información necesaria para brindar una atención inicial efectiva y de calidad. Los datos que acompañan estos oficios se concretan al nombre de la receptora de violencia, su domicilio y, algunas veces, un teléfono de contacto. Esto implica para las/los agentes policiales en su primera visita de seguimiento, recolectar diversos datos básicos de la problemática específica que viven las mujeres para conocer su nivel de riesgo, así como información relativa de la persona generadora de violencia, entre otros.
- Otra de las consecuencias para la policía del número excesivo de *órdenes de protección* emitidas a favor de las mujeres receptoras de violencia y de la falta de información pormenorizada de las situaciones que justificaron la emisión de una orden, está relacionada con que **las/los agentes policiales acuden a visitas domiciliarias sin tomar las precauciones necesarias de acuerdo a los casos.** En reiteradas ocasiones las/los agentes policiales llegan a los domicilios y se encuentran que las personas generadoras aún cohabitan con las propias receptoras, poniéndose así en condición de riesgo y vulnerabilidad e imposibilitando que puedan garantizar la integridad y seguridad tanto de la mujer receptora como de si mismas/os. Con recurrencia no toman todas las medidas preventivas para acercarse a los domicilios de las mujeres o para llamarlas a la puerta. En ocasiones las entrevistan en las entradas de la casa, en las banquetas o ingresan a la casa y se mantiene la puerta abierta. Es decir, se observa policías moviéndose con nulo conocimiento respecto al tipo de riesgo que están viviendo las mujeres y eso coloca en situación de vulnerabilidad tanto a las mujeres como a los propios policías. Algunos agentes entrevistadas/os mencionaron ya haber vivido situaciones donde la persona generadora les abre la puerta o incluso haber sido amedrentadas/os con armas de fuego por las personas generadoras de violencia.
- Las/los agentes policiales **no conocen el plan de seguridad que las mujeres receptoras firmaron en Consejería ni tampoco la policía preventiva tiene acceso al mismo.** Derivado de los conversatorios con mujeres receptoras se encontró que dicho *plan* es un machote que firman las mujeres pero del cual no reciben copia y, menos aun, es construido conjuntamente con las mujeres receptoras de violencia, de tal suerte que ellas consensan las medidas preventivas que habrán de seguir en casos de emergencia y que éstas sean proporcionales a la situación de riesgo que viven.
- La banalización del *plan de seguridad* por parte del módulo de Consejería y su no seguimiento por parte del módulo de Atención Jurídica representa **un problema también para la policía porque le resta importancia a su sentido orginal y no le da seguimiento porque no lo conoce ni se le entrega copia del mismo.** Ante esta ausencia, en el **seguimiento que realiza la policía tampoco se pudo observar que las/los agentes apoyen a las mujeres en riesgo para que ellas mismas desarrollen**

un plan realista y posible de implementar, facilitando su elaboración con la sobreviviente, de modo que las mujeres se coloquen en el centro de su desarrollo y tenga un sentido de propiedad de las estrategias y acciones identificadas.

- **La comunicación entre las agencias del Ministerio Público pertenecientes a la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos contra las Mujeres** (que emiten las órdenes de protección) **y las comisarías de seguridad pública municipales es, en su formalidad, rígida y acotada**. Esto es, suelen prevalecer fundamentalmente dos momentos en la comunicación formal entre ambos actores: cuando el Ministerio Público comunica mediante oficio la orden de protección o cuando la policía preventiva municipal comunica mediante oficio al Ministerio Público que ha culminado la vigencia de 60 días o lo que imponga el Ministerio Público; y, en segundo lugar, cuando vía telefónica la/el agente policial se comunica con el Ministerio Público para informar que la persona generadora ha quebrantado la orden de protección y solicita mando y conducción; a lo cual el Ministerio Público se limita a decir que si hubo flagrancia detenga a la persona generadora. Fuera de ese supuesto el Ministerio Público no le indica al agente policial que acciones ejercer. Así pues, sigue prevaleciendo una comunicación mediada principalmente por la existencia o no de flagrancia, pero no una comunicación donde se priorice apartar o disminuir el riesgo latente que vive la receptora o incluso la posibilidad de remitir a la persona generadora al Centro de Justicia para que se le haga una constancia de apercibimiento.
- **Prevalecen opiniones distintas entre los agentes del Ministerio Público y el personal policial** de las comisarías respecto a lo que debe entenderse por **“vigilancia en el domicilio de la víctima”, “protección policial de la víctima y ofendido”, o “auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo” (Fracciones VI, VII Y VIII, Artículo 137, CNPP)**. Para la policía significan principalmente rondines. Para el Ministerio Público puede significar rondines, pero también estar al pendiente vía telefónica con la mujer receptora o abordarla para realizarle entrevistas de seguimiento.
- Otro ejemplo de la diversidad de opiniones -relativo al punto anterior- tendría que ver con la protección de la receptora o la persona ofendida. Mientras que para la policía sería a través de rondines, para el Ministerio Público puede significar traslado de la víctima en caso de riesgo. En resumen, **el Ministerio Público entiende las tres acciones -mencionadas en el punto anterior- desde una perspectiva muy amplia relativa a que el policía haga todo lo que tenga que hacer para proteger a la mujer receptora de violencia, mientras que para la policía regularmente estas acciones se concretan en rondines y en su caso, visitar a la mujer receptora cuando ésta le llame a los teléfonos de las comandancias**. Estas situaciones cotidianas son producto, como ya se dijo, de una comunicación escueta entre estos actores institucionales que no está mediada por un conjunto de directrices, criterios y lineamientos formales que permitan ensanchar una visión preventiva y de seguridad que en la práctica pueda ser mucho más efectiva para salvaguardar la integridad de las mujeres.
- **Es común que las mujeres receptoras desconozcan lo que es una orden de protección o que manifiesten desconocer qué sigue después de que presentaron su denuncia o que refieran desconocer todo lo relativo a su trámite**. De ahí que suelen buscar orientación y asesoría cuando las/los agentes policiales las visitan para dar seguimiento a sus órdenes de protección. Ello también es un reflejo de que desde el Centro de Justicia para las Mujeres se ofrece -todavía- una pobre asesoría jurídica o de que no se les comunique a las mujeres de manera efectiva su derecho al patrocinio jurídico.

- Las anteriores situaciones son una **evidencia de una relación y comunicación entre agentes del Ministerio Público y agentes policiales débil, poco estratégica y productiva**, ya que al no haber espacios para intercambiar información sobre los diversos casos a los que la policía da seguimiento, difícilmente el Ministerio Público podrá acceder a nueva información sobre las situaciones que viven las mujeres en tanto está en curso su proceso jurídico. Ello sin duda, también contribuye a que se presenten nuevas situaciones de riesgos para las mujeres sin que unos y otros registren, conminen a las mujeres para ampliar su denuncia o saber con exactitud cuándo es conveniente que realicen llamadas de emergencia.

Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara

- El municipio de Guadalajara cuenta con una estrategia operativa para cumplir y dar seguimiento a las *órdenes de protección*, identificada como Respuesta Oportuna y Seguimiento a tu Alerta (Código ROSA). No obstante, **carece de un protocolo operativo y de herramientas estratégicas para colectar información sensible**, que ayude a la policía a evaluar los riesgos y definir las necesidades de asistencia psicosocial por parte de la UIPAV, dada que ésta se implementa de manera generalizada, salvo en requerimientos especiales en que se amplían las sesiones psicológicas.
- El análisis integral de los procesos y servicios que constituyen la estrategia Código Rosa evidencia en primer término, **una expresiva orientación del mecanismo hacia la satisfacción del ordenamiento jurídico, omitiendo una atención integral, sistémica e interinstitucional** que realmente apunte a generar un sistema de atención que permita el desarrollo de competencias y habilidades de agencia personal en las receptoras de violencia, que les permita interrumpir el ciclo de violencia y estar en capacidad de corresponsabilizarse de su proyecto de vida, de su seguridad y de su bienestar. En segundo término, **expresa una desproporcionada carga y una elevada responsabilidad, que se ha asignado únicamente a la policía para dar cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección**. Si bien se han implicado a otras instituciones, ha sido por la convocatoria de la institución policial para recibir apoyo en procesos que rebasan la capacidad institucional en materia de seguridad pública.
- La manera en que están configuradas las *órdenes de protección* actualmente muestran limitaciones muy potentes, que **no advierten sobre las condiciones de vulnerabilidad a las que continúan sujetas las receptoras de violencia, si la carga y responsabilidad recae únicamente en la institución policial**. Esta situación persiste, aun cuando se cuente con el Código Rosa y con personal asignado para su implementación, dado que no existe institución pública con capacidad operativa que pueda responder a la dimensión de la demanda impuesta ante la ausencia de procesos de depuración para la emisión del mecanismo en el tramo correspondiente al sistema de justicia. Mientras no exista un sistema que mitigue la saturación de la institución ejecutora, la policía no estará en condiciones de garantizar la protección y seguridad de las mujeres que están implicadas en relaciones basadas en la violencia o de brindar una oportuna atención psicosocial de mayor impacto.
- Una de las **acciones avanzadas que muestra el planteamiento de la estrategia del Código Rosa es la atención a generadores de violencia** (ofensores/agresores), aunque es necesario dar a conocer los pormenores de la atención, la duración y los resultados que se han obtenido desde su inicio a la fecha.

- Un aspecto central que merece ser incorporado en el cumplimiento y seguimiento del Código Rosa es la supervisión policial, particularmente en los operativos de notificación y de respuesta de activación del Código, dado que personal de la UIPAV refirió que **una de las quejas recurrentes de las receptoras es la fraternización de policías con los generadores**. Este punto debe ser analizado con cuidado y generar acciones para desmontar dicha percepción y hacer más legítima la actuación policial.
- Otro hallazgo identificado es la **distancia y contradicción que se evidencia entre la narrativa oficial y los relatos del personal operativo**, incluso, se observan algunas discrepancias en el material documental que emplea la misma institución. Un ejemplo es la información relativa al Código Rosa, que en algunos documentos es encuadrada como una estrategia y herramienta de comunicación y otros la refieren como “un programa que forma parte de un modelo de atención de la UIPAV, basado en el Modelo Integral de Atención a Víctimas (DOF 2015). Durante el conversatorio con el personal de la UIPAV, solo mencionaron la estrategia del Código Rosa, pero no hablaron de ninguna política en sí, ni de un modelo de atención de violencia contra las mujeres.
- LA UIPAV carece de **una visión planeativa de mayor alcance que vincule la visión de los problemas y sus necesidades de atención**. Esto se refiere a la necesidad de procesos de planeación que tracen ejes de prevención, atención, procesos de reducción y reinserción en el caso de generadores.
- **No se cuenta con informes más comprensivos que den cuenta de la fenomenología de la violencia contra las mujeres en el municipio y que alimente el sistema de información en la materia**. La misma UIPAV refiere que no produce carpetas de atención a las personas generadoras, lo cual, indica la ausencia de una visión sistémica para reducir el problema de la violencia contra las mujeres y aumenta la probabilidad de escalar a violencia feminicida. Por lo que, el cumplimiento y seguimiento de las *órdenes de protección* por parte de la policía, **no proyecta al Código Rosa como un mecanismo para reducir ni la violencia de género, ni la incidencia de feminicidios**.
- **En el rubro de profesionalización se evidencia un tangible desequilibrio entre el grupo de Protección y Auxilio Código Rosa y la UIPAV**, personal de ésta última, menciona que es básica la capacitación con la que cuentan, mientras que el agrupamiento policial tiene procesos formativos más sólidos en la materia, que podrían reforzarse si los mismos incorporaran la perspectiva de derechos humanos, género y enfoque diferencial.

Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá

- En la Comisaría de Tonalá **no existe una política y estrategia formalizada para el seguimiento de órdenes de protección que trascienda la creación de unidades y que permita una acción articulada entre diversas unidades y direcciones de la Comisaría para un efectivo proceso de protección a la integridad de las mujeres receptoras de violencia**. De hecho, ninguna de las unidades se encuentran formalmente en el organigrama ni cuentan con el personal policial necesario, los recursos materiales y presupuestales para el desarrollo de las funciones que les fueron encomendadas.
- La Comisaría de Tonalá **tiene un procedimiento interno e informal para el seguimiento a las órdenes de protección**. **Este procedimiento se sustenta en líneas muy generales de actuación no escritas y carece de un protocolo institucional** que permita darle una mayor consistencia y efectividad al

proceso de seguimiento. De ahí que muchas decisiones y procederes queden sujetos al prudente criterio del personal policial.

- En la Comisaría **no existe, administrativamente, una clasificación interna en torno a quién ordena el seguimiento de las órdenes de protección; no existen lineamientos que indiquen qué información debe contener el oficio para constatar que no es apócrifo y no hay un registro de quién entrega los oficios ante la Comisaría.** De ahí que se pueda afirmar que en la medida en que no hay registros exhaustivos de quién entrega y quién recibe una orden de protección en la Comisaría, no hay responsables institucionales frente al inmenso espacio de indefiniciones que caracterizan a los procesos de seguimiento y por ende, de su poca fiabilidad y efectividad.
- En consonancia con lo anterior, se pudo constatar que **las mujeres receptoras de violencia -en muchas ocasiones- hacen las veces de notificadoras** ante la Comisaría. En conversatorio con mujeres receptoras, cuatro de cinco manifestaron haber entregado de forma personalísima el oficio de órdenes de protección directamente a la Comisaría. Dicha institución al no llevar un registro de cómo es que recibe los oficios se encuentra imposibilitada para negar o afirmar lo manifestado por las receptoras.
- En la Comisaría de Tonalá **se carece de un trabajo colegiado e institucional que contribuya a un efectivo proceso de control y seguimiento de las órdenes de protección.** Es importante mencionar que hay antecedentes en la Comisaría de iniciativas de integración entre distintas direcciones para un trabajo mancomunado que no han prosperado a pesar de ser consideradas por el propio personal policial de las unidades especializadas como una tarea urgente.
- **No existen formalmente esquemas de distribución de responsabilidades en materia de seguimiento a las órdenes de protección en la Comisaría de Tonalá.** Ello no facilita una atención integrada de emergencia y preventiva para aquellas mujeres receptoras de violencia en situaciones de alto riesgo. Una de las consecuencias más graves de la falta de esquemas de distribución de responsabilidades está dada por **la enorme incidencia de casos de desistimiento de las mujeres en los procesos jurídicos.** Problema que no puede ser contenido por la propia policía puesto que demanda estrategias institucionales colaborativas que permitan comprender, informar, analizar la gravedad de la situación y, por ende, **buscar soluciones plausibles que emanen de un claro esquema de responsabilidades compartidas** y cuya implementación contribuya a que el desistimiento agrave aún más las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres que están viviendo violencia.
- **Se carece de instrumentos estratégicos para la recolección y análisis de información para la atención y seguimiento de las órdenes de protección.** El mejor ejemplo de ello es la ausencia de una acción institucional concurrente que fortalezca, alimente y utilice en *plan de seguridad personal* para la mujer receptora de violencia. La realidad hoy indica que **los planes de seguridad siguen siendo una herramienta que se mantiene en una lógica de machote con indicaciones preestablecidas que se les pide firmar a las mujeres por parte de la Consejería -en el caso del CJM-, pero en el que poco se asesora a las mujeres para que los pongan en práctica** y menos aún para que sean consensados con ellas como un recurso dirigido a promover el autocuidado y la importancia de la implicación de las mujeres en todas y cada una de las decisiones que deben tomarse en la conducción de su propio proyecto de vida y bienestar.

- **Ausencia de procesos colegiados para la generación de información y conocimiento.** Si bien, se genera información general por áreas o unidades, hay una fuerte tendencia a la duplicación de la misma. Cada área o unidad ha ido buscando sus propias formas de organizar la información para tener control - sobre todo de oficios- y generar estadísticas muy básicas de cumplimiento y atenciones brindadas, pero prácticamente **no se generan estadísticas, reportes o informes que permitan una comprensión más compleja sobre problemas tan lacerantes como la violencia contra las mujeres.**
- **En la Comisaría de Tonalá no existen procesos claros de selección del personal policial que integra las áreas especializadas.** Algunas personas entrevistadas refirieron que no hubo un proceso de selección en específico para formar parte de la unidad a la que pertenecen, tan solo que fueron notificadas por sus superiores. **Tampoco hay una política formativa en materia de atención a mujeres receptoras de violencia para el personal adscrito a las áreas especializadas o para el personal operativo que debe brindar apoyo inmediato a las mujeres en casos de emergencia.** Lo que ha prevalecido fundamentalmente son procesos de sensibilización en la perspectiva de género que no contribuyen a una especialización donde se combinen capacidades teóricas, prácticas y actitudinales.
- La carencia de recursos económicos ha sido una constante en la Comisaría de Tonalá desde tiempo atrás y salta a la vista. **Hay carencia de agentes policiales, sigue siendo una de las policías municipales del ZMG que menos salario perciben sus agentes y sus instalaciones se han caracterizado por su no modernización y pobre mantenimiento.** El parque vehicular es pequeño y con una alta recurrencia de descomposturas mecánicas que con frecuencia las/los propios agente policiales terminan pagando su compostura para poder patrullar. **Esta situación agrava inmensamente las posibilidades de la unidades especializadas de brindar una atención integral donde no solamente se atiendan las llamadas de emergencia, sino también un conjunto de primeros auxilios (psicosociales, médicos, jurídicos) que permitan una valoración adecuada del riesgo que corren las mujeres y, por ende, de procesos de derivación oportunos y acertados.**

Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan

- Para este *Diagnóstico* fue particularmente limitado el proceso de recopilación de información en la Comisaría de Zapopan. La propuesta de agenda de trabajo de campo presentada a la Comisaría se vio truncada en distintos momentos debido a la **poca disposición de las autoridades** para facilitar entrevistas, grupos focales y demás ejercicios necesarios para la elaboración del *Diagnóstico*. Ello **dificultó contar con la visión de las mujeres receptoras de violencia e impidió que se pudiese conocer el trabajo de la policía en terreno dando seguimiento a las órdenes de protección vigentes.**
- Si bien el municipio cuenta con el Reglamento de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Municipio de Zapopan, se identificó que el **instrumento jurídico omite disposiciones relativas a la atención y seguimiento de órdenes de protección por parte de la policía municipal.** Ello deja al libre albedrío de la policía y de sus áreas especializadas el diseño e implementación de políticas, estrategias y líneas de acción para el cumplimiento del mandato que se le ha encomendado en materia de **órdenes de protección.**
- El *Diagnóstico* permitió identificar que la violencia contra las mujeres en el municipio de Zapopan es un problema que ha rebasado a las autoridades. Si bien la Comisaría ha realizado esfuerzos por tratar de

prevenir y atender los problemas de violencia, **aún se presentan retos mayúsculos por atender especialmente en lo relativo al proceso de atención a casos de violencia contra mujeres que inicia con las llamadas de emergencia, primeros auxilios, correcta derivación y, en su caso, seguimiento de órdenes de protección emitidas a su favor para garantizar su integridad y seguridad.**

- La atención y seguimiento de las *órdenes de protección* emitidas a favor de las mujeres receptoras de violencia por parte de la Comisaría es particularmente deficiente. La organización policial **no tiene los recursos humanos ni materiales para dar seguimiento a más de 400 órdenes de protección emitidas al mes por el Ministerio Público**. Se cuenta con poco personal, patrullas y equipo. Se **identificó la ausencia de mecanismos formales para la selección del personal que integra la Unidad (UAVI)**, así como de **procesos formales de capacitación para la Unidad lo que incide en sus capacidades para brindar una atención especializada**.
- Se identificó un **esfuerzo importante en los procesos de recopilación, procesamiento y análisis de información**. Se cuenta con una metodología, así como con diversos formatos de recolección para procesamiento que posibilitan ya el desarrollo de **un sistema de información moderno y avanzando**. Esto es, un sistema de información que de cabida no solamente a datos básicos relacionados con la atención de hechos de violencia contra las mujeres y el seguimiento a las *órdenes de protección*, sino también que posibilite el análisis de los nuevos contextos de riesgo que generan dinámicas de violencia y delito que afectan directamente a las mujeres.
- Se aprecia una **desarticulación de políticas públicas municipales para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres**. En los grupos de discusión sostenidos con personal técnico y operativo con responsabilidad en materia de seguimiento a las *órdenes de protección*, prácticamente no se hizo mención de un trabajo conjunto, ordenado y sistematizado entre las distintas dependencias del gobierno municipal.

Bibliografía

Equis Justicia para las mujeres (2017). *Centros de Justicia para las Mujeres. Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional*, Equis Justicia, México.

Fiscalía General de Justicia del Estado (2017). *Protocolo al que se sujetarán las y los agentes del Ministerio Público, respecto de la solicitud, atención, expedición y seguimiento de las órdenes de protección en casos de violencia contra las mujeres en el Estado de Jalisco*, Gobierno del Estado. Disponible en: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/10-28-17_iv.pdf

Franco, Darwin (2018): "Jalisco, segundo estado con mujeres desaparecidas" en *Número Cero*, 13 de febrero. Disponible en: <https://numerocero.mx/jalisco-segundo-mujeres-desaparecidas/>

Gobierno de Guadalajara (2018). *Protocolo al que se sujetarán las y los jueces municipales respecto a la solicitud, atención, expedición y seguimiento de las órdenes de protección en caso de violencia contra las mujeres en el municipio de Guadalajara*, Gaceta, Suplemento, Tomo III, Ejemplar 6. Año 101, el 14 de mayo.

Gracia, Enrique; García Fernando y Lila, Marisol (2009). "La intervención policial en casos de violencia contra la mujer en relaciones de pareja: Actitudes hacia la intervención y otras variables psicosociales". *Boletín criminológico*, núm. 113. Disponible en: <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/113.pdf>

Holder, Robyn (2001). "Domestic and family violence: Criminal Justice interventions", en *Issues Paper 3*, Australian Domestic and Family Violence Clearinghouse, Sydney. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/278029853_Australian_Domestic_and_Family_Violence_Clearinghouse_Research_Paper

Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) (2012a). *Protocolo estandarizado para la tramitación, cumplimiento, control y seguimiento de Órdenes de Protección de víctimas mujeres, niñas y niños en los Centros de Justicia para las Mujeres*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana/INACIPE, México.

Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) (2012b). *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana/INACIPE, México

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*, INEGI, México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/ndireh/2016/>

Instituto Poblano de las Mujeres (IPM) (s/f). *Protocolo para la aplicación de las órdenes de protección en el Estado de Puebla*, INMUJERES/IPM/Gobierno del Estado de Puebla/Gobierno Federal, Puebla. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Puebla/pue_meta4_2_2011.pdf

Jalisco Cómo Vamos (2017). *Quinto Informe 2017. Segunda actualización de resultados Gobierno del Estado de Jalisco. ¿Qué has hecho Gobernador?*, JCV, Guadalajara. Disponible en: <http://www.jaliscocomovamos.org/gobernador>

García-Pablos De Molina, A. (1999). *Tratado de Criminología*, Editora Tirant lo Blanch, Valencia.

Gobierno Municipal de Zapopan (2015): *Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 Zapopan*, Gobierno Municipal de Zapopan, Zapopan.

Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018). *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018*, Centro Nacional de Información, Agosto, México. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). *Información delictiva y de emergencia con perspectiva de género*, Centro Nacional de Información, México. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf

Tello, Carlota Eugenia y Miguel Ángel Pichardo Reyes (2014). *Protocolo para la atención de usuarias y víctimas del centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara. Disponible en <http://ijm.gob.mx/wp-content/uploads/2016/02/Protocolo-Nacional-Normatividad-2014.pdf>

Disposiciones internacionales, nacionales y locales revisadas

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Declaración y Plataforma de Acción Beijing
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer
- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco

Tablas y Gráficas

Tabla 1. Ejes analíticos

Tabla 2. Numeralia de trabajo de campo

Tabla 3. Principios de atención y actuación

Tabla 4. Procedimientos de atención

Tabla 5. Solicitud de atención

Tabla 6. Secuencia de la estrategia del Código Rosa

Tabla 7. Información del formato de apoyo y seguimiento del Código Rosa

Tabla 8. Numeralia del Código Rosa

Tabla 9. *Órdenes de protección* recibidas en Comisaría de Zapopan

Tabla 10. Unidades administrativas de Comisaría de Tonalá

Tabla 11. Artículos y funciones del Reglamento Interno de la Comisaría de Tonalá

Tabla 12. Precisiones operativas del seguimiento a *órdenes de protección*

Gráfica 1. Proceso de atención y seguimiento del Código Rosa

Gráfica 2. Proceso de seguimiento descrito por personal operativo especializado de la UIPAV

Gráfica 3. Proceso de seguimiento descrito por la Unidad de Medidas Cautelares

Anexos

Anexo 1. Decreto de creación del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco

DECRETO

Al margen un sello que dice: Secretaría General de Gobierno. Gobierno del Estado de Jalisco. Estados Unidos Mexicanos.

DIGELAG DEC 009/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
Y ACUERDOS GUBERNAMENTALES

DECRETO DEL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE JALISCO, MEDIANTE EL CUAL SE CREA EL CENTRO DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES DEL ESTADO DE JALISCO

Guadalajara, Jalisco, a 15 de noviembre de 2013

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 36, 46 y 50 de la Constitución Política; 1º., 2º., 3º., 4º., 6º fracciones I y II, 11 fracción III, 12 fracción I, 13, 27, 30 fracción VI, 39, 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; así como 16 fracción I y 19 fracciones II, III y VII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, todos los ordenamientos del Estado de Jalisco, y

CONSIDERANDO:

I. Que la Constitución Política del Estado de Jalisco establece en su artículo 36 que el ejercicio del Poder Ejecutivo es depositado en un ciudadano a quien se denomina Gobernador del Estado; preceptuando además, en su artículo 50 fracción XX, que éste cuenta con la facultad de expedir decretos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos.

II. Que los artículos 1º. y 4º fracciones I y XIV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, prescriben que dicho ordenamiento tiene por objeto regular el ejercicio de las atribuciones para el cumplimiento de las obligaciones que competen al Poder Ejecutivo, así como establecer las bases para la organización, funcionamiento y control de la Administración Pública Estatal, el cual tiene entre sus atribuciones el ejercicio directo de las facultades constitucionales y legales otorgadas al propio titular del Ejecutivo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, dicha Ley Orgánica y las demás leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas vigentes en Jalisco.

III. La propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo determina en su artículo 30 fracción VI que corresponde a la Fiscalía General del Estado desarrollar las políticas de prevención social del delito, de seguridad pública, de procuración de justicia, de reinserción social y de protección civil a cargo del Poder Ejecutivo. Por su parte, la Ley Orgánica de la Fiscalía General señala en sus artículos 16 fracción I y 19 fracciones II, III y VII, que corresponde a esta dependencia, en materia de atención y seguridad a la víctima o el ofendido por algún delito, proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Carta Magna, la Ley General de Víctimas y, cuando lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal; en tanto que en materia de derechos humanos la facultad para diseñar y aplicar las medidas adecuadas para la atención y protección a víctimas u ofendidos del delito; aplicar las disposiciones correspondientes a la competencia estatal, establecidas en las leyes federales, convenios y demás instrumentos legales aplicables en la materia; e investigar los delitos que violenten los derechos humanos, de conformidad con la legislación aplicable.

IV. En México a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2011, se establece el principio de la no discriminación, reconociendo como titulares de los derechos fundamentales tanto a los hombres como a mujeres. En Jalisco, como parte del territorio mexicano se tutelan los principios de justicia, igualdad y la no discriminación, en apego a la Carta Magna, para lo cual se cuenta con un marco jurídico que da cumplimiento a las diversas disposiciones de carácter internacional sobre el respeto a los derechos humanos de las víctimas, a la promoción de la igualdad jurídica de las mujeres y el respeto a la dignidad humana.

V. En ese orden de ideas, las conferencias mundiales sobre la mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) ratificada el 23 de marzo de 1981 por el Senado Mexicano y publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 19 de enero de 1999, dispone que los estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, manifestando que es necesario que se establezca la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad respecto del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación, entre las que está la violencia y el flagelo social.

De igual manera, en la Convención de Belém Do Pará se reconoce a la violencia contra las mujeres y obliga a los estados a combatirla, abasteciéndose de cualquier acción práctica de violencia contra la mujer y a velar porque las autoridades emprendan con la debida diligencia,

la prevención, la investigación y la sanción de la violencia contra la mujer; lo que ha permitido encaminar esfuerzos de los estados parte a establecer procedimientos legales, justos y eficaces que garanticen a las mujeres víctimas de violencia, su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos.

VI. Con fecha 18 de diciembre de 2003, se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el Decreto 20357 mediante el cual se expidió la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco, cuyo objetivo es establecer las bases para la coexistencia pacífica de los miembros de la familia como célula básica de la sociedad; promover y estimular una cultura que favorezca y coadyuve a crear un marco objetivo de libertad y equidad, entre los integrantes de la familia, con el propósito de erradicar la violencia intrafamiliar; y establecer las bases de coordinación y colaboración, y competencia de los servicios con que cuenta el estado, instrucciones y procedimientos para la atención de personas receptoras y generadoras de violencia intrafamiliar. En dicha Ley se prevé que para cumplir con sus objetivos, el Poder Ejecutivo, a través de sus dependencias y entidades, deberán brindar apoyo institucional y técnico para prevenir y atender los asuntos de violencia intrafamiliar.

Así mismo el día 27 de mayo de 2008, se llevó a cabo la publicación oficial de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, la cual tiene por objeto sentar las bases del sistema y programa para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, a fin de garantizar el derecho fundamental de éstas a acceder a una vida libre de violencia, conforme a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

VII. No obstante de los instrumentos jurídicos antes referidos, el acceso a la justicia de las mujeres requiere el fortalecimiento interinstitucional con apoyo de la sociedad civil, para prevenir, controlar y erradicar la violencia hacia las mujeres, que se ejerce en el hogar, en el trabajo, en la escuela y en lugares públicos.

VIII. En la Trigésima Primera Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en el mes de octubre de 2011, del cual Jalisco forma parte, se establecieron los ejes estratégicos, su estructura y los programas con prioridad nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio de fondos, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a las entidades federativas en materia de seguridad pública, pudiendo destacar lo siguiente:

“Artículo 2.- Programas con Prioridad Nacional para alcanzar los Ejes Estratégicos.

VII. El acceso a la justicia para las Mujeres, el cual tiene como objetivo crear y/o fortalecer los Centros Estatales de Justicia para las Mujeres (CJUM), con la finalidad de concentrar –bajo un mismo techo– servicios interinstitucionales y especializados para facilitar el acceso a la justicia y brindar atención integral con perspectiva de género a las mujeres que han sido víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género, en coordinación con instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil...”

Siendo una prioridad nacional, Jalisco ha adquirido el compromiso de crear y operar el centro de Justicia para las Mujeres, con la finalidad de reducir los obstáculos que enfrentan las mujeres víctimas de violencia y sus familias y mejorar los servicios interdisciplinarios que ofrecen las diversas instancias gubernamentales, lo cual al mismo tiempo redundará en que dichos servicios sean oportunos y eficaces, además de que permitirá concentrar esfuerzos y evitar la duplicidad de acciones.

IX. Es así que la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en cumplimiento de las atribuciones citadas en el punto III de estos Considerandos, ha llevado a cabo diversas acciones que coadyuvan a la protección y seguridad de las mujeres de nuestra Entidad Federativa, así como de sus familias, enfatizando en sus programas una atención integral y de ayuda a este sector de la población, por lo cual, a fin de dar continuidad a la labor que ya tiene encaminada, dicha dependencia es la instancia idónea para operar y coordinar las acciones propias de un Centro de Justicia para las Mujeres.

X. Por lo expuesto, a través del presente Decreto se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco, como un órgano desconcentrado de la Fiscalía General del Estado, encargado de la concentración múltiple de las instancias gubernamentales, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, según los convenios que al efecto se suscriban; que en un mismo lugar de manera coordinada e integral, atenderán a las mujeres víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género, a sus hijas e hijos, a fin de fortalecer el acceso a la justicia por medio de un proceso de autovaloración que les lleve a detener la violencia que viven, así como a proporcionar herramientas que propicien la toma de decisiones informada y encaminada a construir un nuevo proyecto de vida en entornos libres de violencia. En mérito de lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, tengo a bien expedir el siguiente

DECRETO

ÚNICO. SE CREA EL CENTRO DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES DEL ESTADO DE JALISCO, DE ACUERDO A LAS SIGUIENTES DISPOSICIONES:

PRIMERA. El Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco, tendrá por objeto concentrar a las diferentes instancias gubernamentales a efecto de que éstas presten sus servicios a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; fortalecer su capacidad de denuncia; promover el acceso a la justicia; y brindar atención integral a las mujeres para encontrar un proceso de redignificación para

alcanzar una posición de persona capaz de ser responsable en su recuperación, de manera interdisciplinaria, secuencial, interinstitucional y especializada.

SEGUNDA. El Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco, es un órgano desconcentrado dependiente de la Fiscalía General del Estado.

TERCERA. El Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco será administrado por un Coordinador, que preferentemente sea mujer, cuya designación corresponderá al Gobernador del Estado.

CUARTA. Las atribuciones y competencias del Coordinador del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco, así como su estructura orgánica y funcionamiento, se establecerán en el reglamento que al efecto expida el titular del Poder Ejecutivo.

QUINTA. El Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco estará integrado por las unidades administrativas que sean determinadas en su Reglamento y que se encuentren autorizadas en el presupuesto de egresos de la Fiscalía General del Estado.

SEXTA. El Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco contará con un Consejo Consultivo, como órgano de opinión y consulta, con las atribuciones que se determinen en el Reglamento, en el que participarán las dependencias y entidades competentes, así como los organismos e instituciones públicas o privadas afines al objeto del propio Centro de Justicia, a fin de evaluar el funcionamiento de éste, sugerir mejoras y fortalecer la institucionalidad del mismo.

SÉPTIMA. La Fiscalía General del Estado podrá celebrar convenios con la federación, municipios, organismos e instituciones públicas o privadas con la finalidad de que apoyen el cumplimiento del objeto del Centro de Justicia Para las Mujeres del Estado de Jalisco, el cual deberá promover la cooperación interinstitucional de las dependencias y entidades competentes, a fin de facilitar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos.

OCTAVA. El personal adscrito por las dependencias y entidades al Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco, dependerá administrativa, laboral y jerárquicamente de la respectiva dependencia o entidad que lo haya asignado, y ejercerá sus atribuciones conforme a las disposiciones legales que lo rijan.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su ubicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

Segundo. Para el cumplimiento del objeto del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco, el Gobernador del Estado podrá expedir los acuerdos de coordinación para las dependencias y entidades que estime pertinentes.

Tercero. El Fiscal General del Estado propondrá al titular del Poder Ejecutivo, dentro de los 90 días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, el proyecto de Reglamento del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco.

Así lo resolvió el ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, ante los ciudadanos Secretario General de Gobierno y Fiscal General del Estado, quienes lo refrendan.

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
(rúbrica)

Arturo Zamora Jiménez
Secretario General de Gobierno
(rúbrica)

Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco
Fiscal General del Estado
(rúbrica)

SE CREA EL CENTRO DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES DEL
ESTADO DE JALISCO

EXPEDICIÓN: 15 DE NOVIEMBRE DE 2013.

PUBLICACIÓN: 23 DE NOVIEMBRE DE 2013. SECCIÓN III.

VIGENCIA: 24 DE NOVIEMBRE DE 2013.

Anexo 2. Triptico informativo del Código Rosa

6 Señales de Alerta de Emergencia

-  **1.** Que el generador de violencia se encuentre bajo los efectos del alcohol o de alguna droga.
-  **2.** Que porte algún arma u objeto contundente o punzocortante.
-  **3.** Que intente ingresar a tu domicilio de manera forzada.
-  **4.** Que te agreda verbalmente o te hostigue.
-  **5.** Que amenace con hacerte daño.
-  **6.** Que se presente en tu domicilio acompañado de otras personas.

Ponte de acuerdo con tu círculo cercano (familiares, amigos, compañeros de trabajo, vecinos, etc.) para que te ayuden a reportar cualquier emergencia.

Emergencias o alertas ciudadanas:
1201 6070

Línea Rosa
3617 4270

Comisaría de la Policía Preventiva Municipal
Guadalajara

CÓDIGO ROSA
Respuesta Oportuna y Seguimiento a tu Alerta




Coahuila de
Guadalajara

¿QUÉ ES EL CÓDIGO ROSA?

Es una estrategia y herramienta de comunicación de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara y las mujeres con una orden de protección emitida por el Ministerio Público u otra autoridad competente, para la atención inmediata y oportuna, con el objetivo de salvaguardar su integridad física y sus derechos humanos.

ESTRATEGIAS

La Comisaría cuenta con un sistema de registro, atención y seguimiento de los casos de violencia contra las mujeres que tienen una orden de protección en Guadalajara.



En algún momento tendrás que salir.

Soy un **CÓDIGO ROSA** mi casa está ubicada en:

En un momento llegará una unidad de la Policía a su domicilio.

Comisaría de la Policía Preventiva Municipal
Guadalajara

Unidad 94, tenemos un **CÓDIGO ROSA** en el domicilio...

Enterado, procediendo a la alerta del **CÓDIGO ROSA**.

ACTIVACIÓN DEL CÓDIGO ROSA

- 1.** Contacta a la Policía Preventiva Municipal: **1201 6070**.
- 2.** Informa al operador que eres un caso **CÓDIGO ROSA**.
- 3.** Menciona las características de riesgo.
- 4.** Proporciona tu ubicación exacta y oficio de orden de protección.

SEÑALES DE ALERTA MODERADA

- 1.** Si observas que el generador de violencia ronda tu domicilio sistemáticamente.
- 2.** Si te busca en tus trayectos cotidianos.
- 3.** Si te amenaza directamente o indirectamente a través de cualquier medio (Facebook, Twitter, Whatsapp, carteles, paquetería, notas o mensajes a través de familiares y amigos).

Anexo 3. Formato de apoyo y seguimiento del Código Rosa



**Comisaría
de la Policía
Guadalajara**



UIPAV
Unidad de Atención a Víctimas



FORMATO DE APOYO CODIGO ROSA

I. GENERALES DEL USUARIO

NOMBRE:
EDAD:
ESTADO CIVIL:
OCUPACION:
DOMICILIO:
CRUCES:
COLONIA:
MUNICIPIO:
TELEFONO:
NUMERO DE REPORTES A ESTE DOMICILIO:
FECHA EN QUE SE RECIBE EL REPORTE:

II. DATOS REFERENTES A LA VIOLENCIA

MODALIDAD DE VIOLENCIA:
TIPO DE VIOLENCIA:
RESEÑA DE LA VIOLENCIA (modo, tiempo y lugar):

RIESGO A TERCEROS (quienes):
FRECUENCIA DE LOS EPISODIOS DE VIOLENCIA:

III. DESCRIPCION PSICOLOGICA

VALORACION DEL ESTADO EMOCIONAL:

RESEÑA BREVE DE LA DINAMICA FAMILIAR:
