

Proyecto



# Sistemas de información de los ministerios públicos con perspectiva de género

Informe nacional



**Proyecto**

# Sistemas de información de los ministerios públicos con perspectiva de género

**Informe nacional**

**Dra. Alejandra Ríos Cázares**

**Coordinación general****COORDINACIÓN CIDE:**

Dra Alejandra Ríos Cázares  
*División Administración Pública*  
*Centro de Investigación y Docencia*  
*Económicas, CIDE*

**Asistencia de investigación:**

Mtro. Diego A. Angelino Velázquez  
*División Administración Pública, CIDE*

Mtro. Ricardo González Aguilar  
*División Administración Pública, CIDE*

---

“Las opiniones vertidas por las y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan necesariamente el punto de vista institucional del Instituto Nacional de las Mujeres o del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

“Este proyecto fue financiado por el Instituto Nacional de las Mujeres en el marco del convenio de colaboración institucional firmado por esta institución y el CIDE.



# Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>10</b>
La situación	10
El problema	13
Estructura del Informe	15
<b>I. Justificación, objetivos, metodología y actividades realizadas</b>	<b>16</b>
Fundamentación	16
Objetivos	17
Metodología	17
Actividades realizadas	22
<b>II. Descripción del marco normativo en las Entidades Federativas</b>	<b>23</b>
Legislación de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia	24
Identificación de modalidades y tipos de violencia contra las mujeres	32
Mandato sobre gestión de información sobre casos de violencia contra las mujeres	33
La heterogeneidad de la legislación penal en materia de violencia de género contra las mujeres	33
Observaciones finales	45
<b>III. Descripción del proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia</b>	<b>46</b>
Marco de referencia: Modelo de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (MIA)	50
Principios y ejes de acción	50
Descripción de los modelos de atención a mujeres víctimas de violencia de género en las PGJE y los CAVI	52
Las Agencias del Ministerio Público	52
Oficinas de Atención a Víctima	60
Sobre los servicios de atención	61
Sobre infraestructura	67
Sobre personal	74
<b>IV. Variables que se registran en las PGJE y CAVI</b>	<b>77</b>
<b>V. Descripción del sistema de apoyo para el registro de información y la tecnología disponible en PGJE y CAVI</b>	<b>102</b>
El registro de información in situ: Agencias del Ministerio Público y Centros de Atención a Víctimas	102
Los sistemas de información	109
<b>Conclusiones</b>	<b>130</b>
Principales observaciones	134
Sobre el proceso de atención	134
Sobre recolección y sistemas de información	137
<b>Referencias</b>	<b>140</b>

## Resumen ejecutivo

Este Informe busca contribuir a identificar las limitaciones que existen para consolidar un flujo de información que permita la alimentación de bancos de información sobre violencia de género contra las mujeres. En particular, el objetivo general del presente estudio es realizar un diagnóstico del proceso de atención y registro de la información que se realiza en las Agencias del Ministerio Público y el Área o Centro de Atención a Víctimas (CAVI) dependientes de las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades federativas (PGJE) cuando se atienden casos en los que las mujeres son víctimas de violencia de género. El diagnóstico de la información se centra en la que es de utilidad para determinar variables o indicadores estadísticos respecto a perfiles sociodemográficos de víctimas, victimarios o agresores. El diagnóstico se realizó en las PGJE de 28 Entidades Federativas de la República Mexicana y se enfocó en los delitos asociados a la violencia física, sexual y abuso y corrupción de menores.

El diagnóstico también identifica las fortalezas y debilidades del proceso de atención a mujeres víctimas de violencia en las PGJE en aspectos relacionados con el proceso de la averiguación previa, el proceso de atención a víctimas, la capacitación del personal, las instalaciones e infraestructura, los sistemas de información y registro de variables.

La característica principal de esta investigación fue el uso de entrevistas semi-estructuradas al personal involucrado en las primeras acciones de atención a víctimas de violencia de género, como la herramienta primaria de obtención de información, aunque se complementaron los datos con solicitudes de información. Por tanto, la información que alimenta este Proyecto tiene como única fuente las declaraciones de los servidores públicos sobre su actuar cotidiano. El resultado fue la construcción de un valioso acervo de información cualitativa que ofrece datos sobre el proceso de atención a víctimas in situ. Las principales conclusiones del análisis son las siguientes:

### Sobre proceso de atención

1. Las PGJE deben cumplir con las tareas de ofrecer atención a mujeres víctimas de violencia de género y también generar información de calidad que permita la creación de estadísticas e indicadores en un contexto de cambios institucionales y de alta incidencia delictiva. Tres ejemplos del contexto en el que deben actuar las instancias de procuración de justicia estatales son la reforma al sistema de justicia penal en todo el país, las reformas normativas que ampliaron el fuero común y el aumento de la incidencia delictiva. Este proyecto considera que resaltar el contexto de actuación de las PGJE es importante para entender el desafío que enfrentan para responder a las exigencias que impone una adecuada atención a las mujeres víctimas de violencia de género, así como los desafíos para generar un efectivo sistema de gestión de información.
2. El proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia de género en las Agencias del Ministerio Público presenta serias limitaciones para cumplir con los protocolos de atención integral que proponen especialistas en el tema. En primer lugar destaca que debido a la estructura del proceso general de actuación de las Agencias del Ministerio Público, la revictimización de una mujer que ha sido víctima de violencia de género es una constante: existe un conflicto entre las estrategias de optimización de servicio y los principios de atención a una mujer víctima de violencia de género.
3. Si bien las complicaciones para una atención integral disminuyen en las Agencias del Ministerio Público Especializadas, la poca oferta de estas Agencias restringe de manera importante el acceso a una atención integral. Existe una Agencia del Ministerio Público Especializada en delitos sexuales, delitos contra la mujer y/o violencia intrafamiliar por cada 807,494 habitantes en el

país (mientras que existe una Agencia del Ministerio Público por cada 29,957 habitantes). En el extremo, hay Entidades que no cuentan con alguna Agencia especializada o bien que sólo ofrecen este servicio en la ciudad capital.

4. Los problemas disminuyen notablemente en las oficinas de atención a víctimas, sin embargo, estas instancias enfrentan serias limitantes en recursos materiales y humanos que impiden la implementación de un modelo de atención integral.
5. Es necesario impulsar capacitación y adecuar la carga y horario de trabajo del personal de atención a víctimas. Un derecho laboral muy poco atendido por las PGJE es la oferta institucional de terapias de contención al personal de atención a víctimas y a las y los Agentes del Ministerio Público.
6. En atención a víctimas destaca la organización y operación de los Centros de Justicia para Mujeres o bien, la existencia de Centros de Atención a Víctimas especializados como las alternativas más estructuradas de atención integral.
7. Las oficinas de atención a víctimas enfrentan restricciones en el acceso a recursos materiales e informáticos que inciden no sólo en el proceso de atención a mujeres víctimas de violencia de género, sino también en la probabilidad de registro y gestión de información.

Algunas observaciones puntuales del reporte son las siguientes

1. Adecuar el perfil del personal de primer contacto en las Agencias del Ministerio Público. En este sentido, parece indispensable que el personal que atiende a una víctima de violencia sea siempre un profesional capacitado para evaluar el nivel de riesgo de la persona y establecer la ruta y secuencia de las acciones inmediatas (independientemente de si se trata de violencia de género o no). Al momento, la evaluación ocurre hasta que la víctima está frente a la o el Agente del Ministerio Público quien puede evaluar solamente el nivel de riesgo en materia de seguridad física (y no siempre puede actuar de manera inmediata al respecto), pero no puede determinar las potenciales secuelas. La evaluación comprehensiva de la situación de la víctima usualmente se lleva a cabo hasta que se presenta en las instalaciones del de la oficina de atención a víctimas, lo que no necesariamente sucede de manera inmediata (e incluso puede no suceder), como bien lo documentan casi todos los reportes de investigación.
2. Incorporar profesionales en trabajo social como personal permanente de toda Agencia del Ministerio Público.
3. Contar con personal de atención a víctimas en las Agencias del Ministerio Público para ofrecer a las víctimas la oportunidad de recibir contención de emergencia con celeridad, pero también que esa misma sesión pueda constituirse en parte del proceso de atención integral.
4. La asesoría jurídica debe ser en todo momento independiente de las labores del Agente del Ministerio Público, pues en no pocas ocasiones, la solicitud de este tipo de orientación inicia con dudas sobre las diligencias de integración de la averiguación previa.
5. Ofrecer tratamientos preventivos (profilaxis) en casos de violencia sexual en cualquier Agencia del Ministerio Público..
6. Es necesario ampliar la oferta de servicio: se requiere inversión de recursos financieros y humanos por parte de las PGJE y consiste en extender los horarios de atención de las Agencias del Ministerio Público Especializadas a 24hrs y ampliar la oferta de Agencias (o agentes) del Ministerio Público especializadas (especializados) en la Entidad. La poca oferta de Agencias Especializadas y su centralización en las ciudades capital son aspectos que deben atenderse o justificarse de inmediato. El complicado acceso a servicios especializados, constituye una negación de acceso a la justicia.
7. Invertir en modelos de atención al personal de las Agencias del Ministerio Público Especializadas y de atención a víctimas; en específico, es obligación de la PGJE ofrecer espacios de contención a su personal. Este aspecto está ausente en todas las entidades de la República.

8. Invertir en la capacitación del personal, en particular, la capacitación de personal de atención a víctimas, quienes debido a la demanda de trabajo y a que los procesos terapéuticos y judiciales no pueden interrumpirse o aguardar, están sometidos a jornadas laborales que limitan la posibilidad de asistir a cursos de capacitación. Es importante crear no sólo una oferta adecuada de capacitación, sino también procurar las condiciones para que esto ocurra.

### Sobre recolección de datos y sistemas de información

1. En las circunstancias actuales, la creación de un expediente único no tiene posibilidades en el futuro inmediato.
2. La falta de comunicación entre las Agencias del Ministerio Público y las oficinas de atención a víctimas hace inviable la propuesta de una ventanilla única, tal y como lo sugiere los modelos integrales de atención.
3. Los datos sugieren importantes dificultades para la creación de bancos estatales de información que sean sustentables y que puedan alimentar de manera periódica un banco nacional de información.
4. No sólo se trata de la ausencia de infraestructura básica para el registro y gestión sistematizada de los datos de las víctimas de violencia (como podría ser la posibilidad de captura electrónica), sino también de importantes fugas de información que se podrían compensar con ajustes mínimos a las rutinas existentes y que podrían generar insumos importantes para la toma de decisiones.
5. En la mayoría de las Entidades, los mecanismos de intercambio de información al interior de las propias PGJE son precarios. En algunas Agencias, la información cotidiana se “vacía” de manera periódica en documentos de registro lo que genera una carga de trabajo adicional al Agente del Ministerio Público o bien, obliga a la contratación de personal abocado específicamente a esa tarea. Este proyecto argumenta que el costo de sostener personal adicional o el costo de oportunidad de un Agente del Ministerio Público sean en conjunto un gasto más oneroso para las arcas de las PGJE que lo que representaría una inversión contundente en cuestiones básicas de infraestructura, procesos y sistemas. Para dar una mejor idea de la magnitud del reto, conviene considerar que la investigación se realizó en Agencias del Ministerio Público ubicadas en la ciudad capital del Estado que suelen ser las que cuentan con mejor infraestructura.
6. Existen importantes limitaciones para la coordinación estatal de información. Por principio, los datos de las encuestas nacionales indican que son las instituciones de salud (no las de justicia) a las que acuden con mayor frecuencia las mujeres víctimas de violencia de género; sin embargo, los mismos datos indican que son las instituciones de justicia las que producen estadísticas. Sin embargo, ni las instituciones de salud, ni las instituciones de justicia coordinan los esfuerzos de recolección y sistematización de información. Esta responsabilidad suele depositarse en una institución “externa”, como lo es el Instituto Estatal de la Mujer que suele enfrentar severos problemas de suficiencia de recursos. La relevancia de la coordinación institucional no puede ser menospreciada cuando el buen desempeño de la tarea implica alterar prácticas y rutinas internas de gestión en dependencias que tienen lógicas de operación muy distintas.

Algunas observaciones puntuales del reporte son las siguientes

1. En el futuro inmediato, las Agencias del ministerio Público tienen mayor potencial que las oficinas de atención a víctimas para proveer de información para la generación de estadísticas básicas. Sin embargo, resulta inoperable un sistema paralelo de información.
2. Las características de los sistemas de captura y gestión de información hacen inviable en el corto plazo la posibilidad de un expediente único por mujer.
3. El trabajo de campo identificó variables que se registran en todas las Agencias del Ministerio

---

Público estatales. Con esta información es posible generar una propuesta de plantilla de reporte de información homogénea y viable para todas las Entidades de la República. Esto es mucho más manejable si se alinean los esfuerzos de reporte con medidas ya existentes implementadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

4. Una situación que demanda atención inmediata es fortalecer los mecanismos técnicos que permitan la intercomunicación entre las Agencias del Ministerio Público de la Entidad. Estos mecanismos no sólo aluden a factores de interoperabilidad, sino también a la incorporación de lenguajes de programación que permitan la exportación de datos en distintos formatos. Si bien esto representaría una inversión mayor y un notable esfuerzo de capacitación, es posible establecer etapas de implementación donde por principio se estandarizaran los formatos y periodos de reporte y se implementaran estrategias de intercambio de información electrónicas.

# Introducción

## **La situación**

De acuerdo con datos recientes, la violencia de género contra la mujer es un problema público que a pesar de los esfuerzos de innovación normativa e institucional, no sólo persiste, sino tiende a aumentar. Un ejemplo de la problemática son las cifras de violencia contra la mujer infringida por la pareja, la cual constituye el tipo de violencia más recurrente no sólo en México, sino en el resto del mundo.<sup>1</sup> Así, de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares del 2011 (ENDIREH, 2011), casi la mitad de las mujeres mexicanas mayores de 15 años (46.15%) han sufrido algún incidente de violencia física o emocional en su actual o última relación de pareja. De acuerdo con Patricia Olamendi, coordinadora del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belém Do Pará (Mesecvi), esta cifra se incrementa hasta 67% a nivel nacional si se incorporan otros tipos de violencia.<sup>2</sup> Los datos sólo dan cuenta de una situación preocupante que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tiende a agravarse con la presencia del crimen organizado en el país.<sup>3</sup> Finalmente, aunque los datos que presenta la ENDIREH 2011 aluden sólo a violencia contra la mujer por parte de la pareja, son bastante ilustrativos de la heterogeneidad del problema en el país (gráficas I.1).

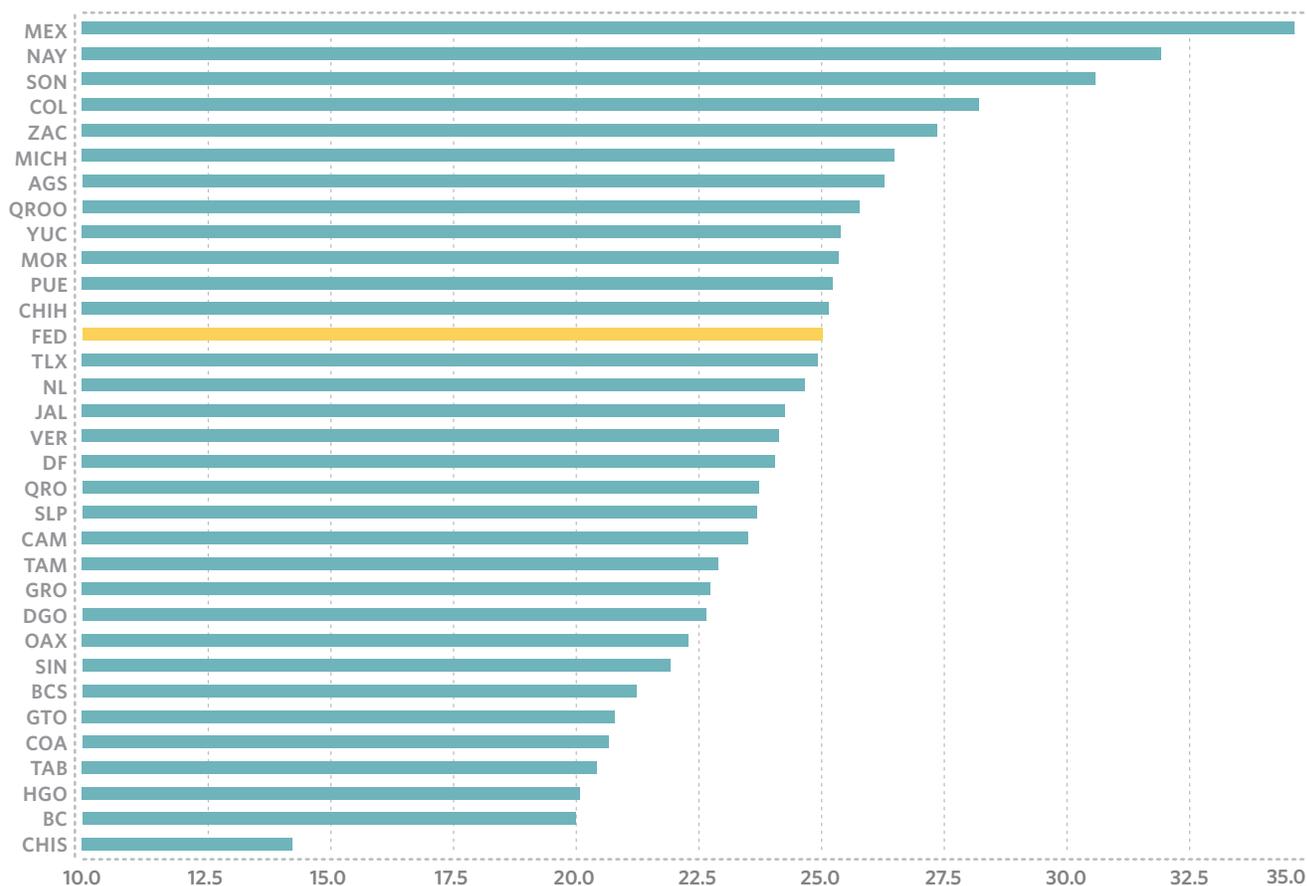
1 Ver Organización de Naciones Unidas. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Nueva York: ONU, 2006.

2 Ver "Alertan por violencia contra las mujeres", Reforma, 13 de noviembre de 2012.

3 Datos de José Antonio Mejía Guerra, vicepresidente del INEGI, ver "Crimen organizado en México agrava violencia de género: ONU, Diario de Chihuahua, 6 de agosto del 2012

### GRÁFICA I.1

Porcentaje de mujeres de 15 años y más, por entidad federativa, según condición de violencia hacia ella por parte de su pareja en los últimos 12 meses<sup>4</sup>



Fuente: ENDIREH, 2011

El caso extremo de violencia de género contra las mujeres lo constituye el feminicidio que alude al homicidio doloso en agravio a una mujer por razón de género. En este tema –particularmente doloroso para la sociedad mexicana– estudios recientes indican una prevalencia importante en los estados de Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Veracruz y el Estado de México.<sup>5</sup>

4 De acuerdo con la ENDIREH 2011, estos datos excluyen a las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres de 15 años y más de otros temas diferentes a Violencia de Pareja y se presentan datos de mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses.

5 Datos publicados en el libro *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios 1985-2009*, Instituto Nacional de las Mujeres, 2012. Ver también “Enlistan a los estados más violentos contra la mujer”, *El Sol de San Luis*, 27 de noviembre del 2011

La violencia de género es una realidad cotidiana para las mujeres en cada una de las Entidades Federativas. Por ejemplo, en el norte del país, el Instituto Chihuahuense de la Mujer (Ichmujer) alertó que ocho de cada diez mujeres en la entidad han sufrido algún tipo de violencia,<sup>6</sup> mientras que organizaciones civiles denunciaron que cada 48 horas es asesinada una mujer en el Estado.<sup>7</sup> En Sinaloa, se observa un mayor incremento “entre las muertes por homicidio de las mujeres jóvenes, de 20 a 24 años de edad, al pasar de menos de una en 2006 a 16.4 por cada cien mil en 2010”.<sup>8</sup> Mientras que en localidades del vecino estado de Sonora, estimaciones recientes indican que en municipios como San Luis Río Colorado, la policía municipal especializada (que conforma el Grupo Especializado en Violencia Intrafamiliar) atiende “un poco más de 300 casos de violencia doméstica, es decir, un promedio de 10 casos al día”.<sup>9</sup>

El sur del país no se escapa a cifras preocupantes de violencia de género contra las mujeres.<sup>10</sup> De acuerdo con el secretario de salud de Campeche, en la Entidad se generan 5 mil consultas al año con motivo de la violencia contra las mujeres. Mientras que en Chiapas, la Secretaría para el Desarrollo y el Empoderamiento de la Mujer declaró recientemente su acuerdo con decretar alerta de género en la entidad.<sup>11</sup>

En el centro del país, la Fiscalía Especial para Delitos contra Mujeres de Hidalgo dio a conocer a finales de 2011, “que de 2005 a 2009 se registraron al menos 64 asesinatos contra mujeres por condición de género en la Entidad, y del año 2009 a marzo de 2010 [se habían reportado] 42 feminicidios”.<sup>12</sup> En ese mismo año, la PGJDF informaba que se habían “registrado 10,800 casos de violencia familiar, equiparable a la cifra observada [en 2010], cuando llegaron a 11,000”.<sup>13</sup> La tendencia parecía no revertirse de acuerdo con las declaraciones del Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal, quien un año después declaró que 70% de las mujeres sufren algún tipo de violencia en la ciudad y agregó que estos casos suelen estar sub-reportados por falta de denuncia.<sup>14</sup>

A los datos duros, se añade la percepción social. Los datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS, 2010) realizada por el Consejo Nacional Prevenir la Discriminación, ilustra la percepción del problema de la violencia de género contra la mujer en el país: tres de cada diez mujeres aceptan como normal “la idea de que si hay golpes o maltrato es un asunto de familia”.<sup>15</sup> Aún más, 11% “por ciento de la población en México cree que es justificable golpear a la mujer, por desobedecer a esposos o padres, cuando se lo busca o cuando los provocan”. También es preocupante que 22.5% de los entrevistados considere cierto que “las mujeres son violadas por provocar a los hombres” (76 por ciento estuvo en desacuerdo), “es decir, uno de cada cuatro creen que la culpa de violación la tienen las mujeres”.<sup>16</sup>

Ante este preocupante panorama de ignorancia sobre el derecho a una vida libre de violencia cobra absoluta relevancia el registro de todos y cada uno de los incidentes de violencia; sin embargo, es urgente una reflexión renovada sobre las estrategias que se han seguido a la fecha para consolidar una fuente fidedigna de información.

6 “Sufren violencia 8 de cada 10 mujeres”, El Heraldo de Chihuahua, 18 de febrero de 2013

7 “Asesinan en el estado a una mujer cada 48 horas”, El Mexicano, 28 de julio del 2012

8 Ver “El 47 por ciento de las mujeres han sufrido violencia”, El Sol de México, 24 de Noviembre del 2012

9 La mayoría de las víctimas son mujeres agredidas física o psicológicamente por sus parejas. Ver “Atiende la policía 10 casos de violencia doméstica al día”, El Sol de México, 25 de octubre del 2012

10 “Reportan prevalencia de 30.9% de violencia contra la mujer en Campeche”, Notimex, 10 de diciembre del 2012

11 “Estiman necesario declarar alerta de género en Chiapas”, Notimex, 24 de febrero del 2013

12 “Feminicidio: cuenta pendiente en 2011”, Milenio Pachuca, 27 de diciembre del 2011.

13 “Registra la ciudad 10,800 casos de violencia familiar”, El Economista, 24 de noviembre del 2011

14 Sufren algún tipo de violencia 70% de las mujeres en el DF, La Jornada, 26 de noviembre del 2012

15 “Tres de cada 10 mujeres ven normal agresiones”. Excélsior, 25 de Noviembre del 2012; “Sorprende a CNDH arraigo del maltrato”, El Universal, 24 de noviembre del 2012

16 “Cree 11% de mexicanos que se justifica golpear a mujer por desobedecer”, Notimex, 6 de marzo del 2012

## El problema

Hay un aspecto notable en casi todas las notas de prensa y los reportes de investigación sobre la violencia de género contra las mujeres: la recurrencia a múltiples fuentes de información que pueden dar lugar a conclusiones contradictorias. Es bien sabido entre la comunidad académica, la comunidad de activistas y las instituciones públicas dedicadas a entender y buscar soluciones a esta problemática, que una de las limitaciones más importantes es la ausencia de datos fidedignos que permitan realizar un diagnóstico pormenorizado del problema. De hecho, la propia naturaleza del problema hace complicada la conformación de una fotografía precisa. Basta recordar que hasta hace algunas décadas, la violencia de género contra la mujer no constituía un problema público que demandara intervención estatal. Por ello, la principal fuente de información con la que se cuenta en México (y en el resto del mundo) proviene de encuestas basadas en la población total que buscan ser representativas de la realidad nacional.

Estas encuestas pueden ser “dedicadas”, es decir, diseñadas en su totalidad a discernir las características del fenómeno, o bien, pueden ser encuestas nacionales sobre temas genéricos en las que se incluyen módulos específicos sobre violencia de género contra las mujeres.<sup>17</sup> La ventaja de las primeras encuestas es que trascienden los datos duros al incluir “experiencias de las mujeres independientemente de si han denunciado la violencia a las autoridades o no”, por lo que pueden “dar un panorama más exacto que los datos provenientes de los registros administrativos”.<sup>18</sup>

Las encuestas dedicadas han trascendido fronteras. Desde su incorporación como instrumentos de medición en países desarrollados a inicios de la década de los años noventa, se han realizado ejercicios similares a nivel nacional, así como ejercicios internacionales que tienen por intención establecer criterios homogéneos para contrastar realidades heterogéneas. El resultado de esto no sólo es la construcción de bases de datos, sino también el desarrollo de una comunidad de estudiosos interesados en afinar los instrumentos de medición.<sup>19</sup> El avance en este sentido ha sido notable y gracias a esto, hoy en día es posible comparar la realidad de distintas naciones y establecer patrones de incidencia de acuerdo a características culturales y sociodemográficas.

Lamentablemente, la situación no es equivalente en lo que concierne a datos provenientes de instituciones públicas; pues esta información tiene severas limitaciones para generar indicadores fidedignos del problema. Cuatro son los retos de la información proveniente de instituciones públicas. Primero, no todas las mujeres afectadas acuden a las instancias públicas (por ejemplo, para ser atendidas o para presentar una denuncia). Segundo, la carencia de un protocolo de captura de información impide capturar todas las situaciones de violencia de género contra las mujeres que efectivamente tienen lugar. Tercero, la falta de coordinación entre las instituciones involucradas en la atención a las mujeres víctimas de violencia incrementa la probabilidad de cometer errores, como la duplicación de un mismo incidente; y cuarto, no existen protocolos compartidos de gestión de datos. A pesar de sus limitaciones, los datos que provienen de los servicios públicos constituyen la principal fuente de información para evaluar si las acciones del Estado responden a la problemática.<sup>20</sup>

Las limitaciones anteriores son particularmente ciertas en lo que concierne a la información de las instituciones del “sector justicia”, el cual “tiene potencial para reunir información sobre las víctimas y los infractores”, de tal suerte que en una situación ideal permitiría “detectar la reiteración de la victimización y de las infracciones”. Aún más, “como dichos sectores operan sobre la base de un código

17 Ver ONU, Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras los hechos. Estudio del Secretario General de Naciones Unidas, Secretario General de Naciones Unidas, 2006, p. 68

18 Ídem

19 Íbid y ver Walter DeKeseredy y Martin D. Schwartz. “Theoretical and Definitional Issues in Violence Against Women” en Claire Renzetti, Jeffrey Edelson and Raquel Kennedy Bergen (eds.) Sourcebook on Violence Against Women, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2010, pp. 3-22

20 ONU, 2006, op.cit, p. 75

jurídico, es posible organizar los datos por secciones del código penal". Sin embargo, el principal problema de los datos que genera el sector justicia (en la mayoría de los países) es que no es posible generar estadísticas porque los datos no se presentan "desglosad[o]s según el sexo de la víctima y no describen las relaciones entre la víctima y el infractor".<sup>21</sup> De hecho, a diferencia de lo que ocurre con las encuestas dedicadas, con los datos gubernamentales no existe una metodología internacional, una propuesta metodológica o un protocolo compartido.

El reto no es menor, pues importantes decisiones de política pública dependen de la existencia de datos fidedignos sobre la prevalencia de los distintos tipos de violencia de género contra las mujeres. En nuestro país, un ejemplo claro de esta necesidad se encuentra en la polémica que se ha generado en torno a la Alerta de Violencia de Género donde activistas han solicitado la declaratoria en Oaxaca, Guanajuato, Estado de México y Nuevo León "y en ningún caso procedió, debido a que el Sistema Nacional [para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres] pide que las organizaciones comprueben que existe violencia de género"<sup>22</sup> y las organizaciones no pueden cumplir con esta tarea por la falta de información sistematizada que, de cualquier manera, deben ofrecer las propias autoridades.

La experiencia de los años recientes demuestra que la consolidación de un sistema de información sobre casos de violencia de género contra la mujer no es una tarea sencilla. Por ejemplo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), promulgada en febrero del 2007, estipulaba la creación de un "banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias"<sup>23</sup> y contemplaba también, la existencia de un "Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres" a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública,<sup>24</sup> con una periodicidad semestral.<sup>25</sup> El Banco debió estructurarse dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM)<sup>26</sup> (es decir, en abril del 2008);<sup>27</sup> sin embargo, a la fecha, su operación y funcionamiento no es completo.<sup>28</sup>

Este Informe busca contribuir a identificar las limitaciones que existen para consolidar un flujo de información que permita la alimentación de bancos de información sobre violencia de género contra las mujeres. En particular, el objetivo general del presente estudio es realizar un diagnóstico del proceso de atención y registro de la información que se realiza en las Agencias del Ministerio Público y el Área o Centro de Atención a Víctimas (CAVI) dependientes de las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades federativas (PGJE) cuando se atienden casos en los que las mujeres son víctimas de violencia de género. El diagnóstico de la información se centra en la que es de utilidad para determinar

21 *Ibíd.*, p.77

22 "Se hará funcional la Alerta de Violencia de Género: Congreso". *Ciudadanía Express*, 19 de octubre de 2012. URL: <http://ciudadania-express.com/2012/10/18/se-hara-funcional-la-alerta-de-violencia-de-generocongreso/>

23 LGAMVLV, art. 17, frac III

24 LGAMVLV, art. 44, frac III

25 LGAMVLV, art. 38, frac X

26 LGAMVLV, Artículo Séptimo transitorio.

27 El Sistema Nacional para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres quedó instalado el 3 de abril de 2007,

28 Este banco de información fue presentado por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) el 24 de abril de 2008 como el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), con el objetivo de "administrar la información procesada de las instancias involucradas en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres" a fin de "instrumentar políticas públicas desde la perspectiva de género y derechos humanos". A julio del 2009, la SSP reportaba un avance del 17% en el proceso de operación del Banco, sin embargo, a inicios del 2012, se hizo un llamado de atención sobre la insuficiencia del BANAVIM como fuente de información para la toma de decisiones (tales como las peticiones de declaratoria de alerta de violencia de género). En respuesta se argumentó que "entre los obstáculos para su plena instrumentación" se encontraba "la falta de bancos con datos estatales". Ver Secretaría de Seguridad Pública, Tercer informe de labores. Secretaría de Seguridad Pública, México, 2009, p. 64 y "Piden cuentas sobre 20 mdp para violencia de género", *Ovaciones*, 8 de enero del 2012.

variables o indicadores estadísticos respecto a perfiles sociodemográficos de víctimas, victimarios o agresores. El diagnóstico se realizó en las PGJE de las Entidades de la República Mexicana y se enfocó en los delitos asociados a la violencia física, sexual y abuso y corrupción de menores.

El diagnóstico también identifica las fortalezas y debilidades del proceso de atención a mujeres víctimas de violencia en las PGJE en aspectos relacionados con el proceso de la averiguación previa, el proceso de atención a víctimas, la capacitación del personal, las instalaciones e infraestructura, los sistemas de información y registro de variables.

La característica principal de esta investigación fue el uso de entrevistas semi-estructuradas al personal involucrado en las primeras acciones de atención a víctimas de violencia de género, como la herramienta primaria de obtención de información, aunque se complementaron los datos con solicitudes de información. Por tanto, la información que alimenta este Proyecto tiene como única fuente las declaraciones de los servidores públicos sobre su actuar cotidiano. El resultado fue la construcción de un valioso acervo de información cualitativa que ofrece datos sobre el proceso de atención a víctimas in situ.

### ***Estructura del informe***

Este informe se divide en cinco capítulos, más esta introducción y el apartado de conclusiones. El primer capítulo presenta la justificación, objetivos, metodología y las actividades realizadas por el equipo de investigación. El segundo capítulo describe la situación del marco normativo en las Entidades Federativas en los puntos relevantes para este proyecto. El tercer capítulo describe el proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia en las PGJE y los CAVI. El cuarto capítulo explica las variables que se registran en las PGJE y los CAVI y el quinto capítulo ofrece la descripción del sistema de apoyo para el registro de información, así como la tecnología disponible en las PGJE. El Informe cierra con un apartado de observaciones generales.

# I. Justificación, objetivos, metodología y actividades realizadas

Durante 2009 y 2010, la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en coordinación con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, ahora ONU Mujeres), realizó el proyecto “Proyecto Piloto de Información sobre la Atención que reciben las Mujeres Víctimas de Violencia en Agencias del Ministerio Público”. Este proyecto fue un estudio diagnóstico del proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia y de la información que se registra de estos casos en las Procuradurías Generales de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo.

Las principales conclusiones de este análisis se presentaron ante el pleno del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres durante su XI Sesión Ordinaria el 10 de agosto de 2010, en la que se acordó “impulsar la realización de proyectos estandarizados para la generación de información sobre la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia en las Agencias del Ministerio Público y áreas especializadas de atención a víctimas del delito de las Procuradurías Generales de Justicia en las Entidades federativas” (Acuerdo 03-10/08/2010). Asimismo, se acordó realizar la presentación de los resultados obtenidos ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (Acuerdo 04-10/08/2010).

En el interés de dar continuidad a ese análisis, en octubre y noviembre de 2010 y ante el pleno de las Conferencias de Procuradores Generales de Justicia de las zonas sureste, noroeste, noreste, occidente y centro de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se obtuvieron los acuerdos segundo, primero, cuarto, sexto y primero, respectivamente, para que las Procuradurías Generales de Justicia de cada una de las Entidades Federativas del país participen en el Estudio sobre las Agencias del Ministerio Público titulado “Sistemas de Información con Perspectiva de Género”. El documento que aquí se presenta constituye el Informe resultante.

## **Fundamentación**

Entre los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano que inciden en el objeto de este proyecto destaca la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ratificada por el Estado Mexicano en marzo de 1981. La Recomendación General Numero 19 emitida en 1992, solicita a los Estados Partes que “alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella” (RG 19 - 24c). De la misma manera, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”, en su Artículo VIII inciso h), busca “garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios”.

Por su parte, el Objetivo Estratégico D.2 de la Plataforma de Acción de Beijing refiere la necesidad de “estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención”. Entre otras cosas, se solicita “promover la investigación, recoger datos y elaborar es-

tadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra la mujer, y fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos". La temática de la generación y publicación de estadísticas, se aborda también en la reunión Beijing+5 que a la letra indica: "reunir y publicar periódicamente estadísticas sobre la delincuencia y determinar las tendencias del cumplimiento de la ley respecto de las violaciones de los derechos de la mujer y la niña, a fin de aumentar la conciencia a ese respecto y formular políticas más efectivas" (Beijing +5. Nuevas Acciones - 77b).

Finalmente, las recientes observaciones de la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" de la Organización de las Naciones Unidas de julio del 2012 indica como una de las prioridades de atención del Estado Mexicano el "tomar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la recolección regular de datos sobre violencia contra las mujeres, desagregados por tipo de violencia y las circunstancias en las cuales esta violencia tuvo lugar, incluyendo datos sobre el agresor y la víctima y si estos están relacionados".<sup>29</sup>

En respuesta a estos compromisos, la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) celebró un convenio de colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas para la elaboración del presente diagnóstico nacional sobre sistemas de información. Este acuerdo tiene como fundamento el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (PROIGUALDAD),<sup>30</sup> así como la Ley del INMUJERES.

## Objetivos

El objetivo general del presente estudio es realizar un diagnóstico del proceso de atención y registro de la información que se realiza en las Agencias del Ministerio Público y el Área o Centro de Atención a Víctimas (CAVI) dependientes de las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades federativas (PGJE) cuando se atienden casos en los que las mujeres son víctimas de violencia de género. El diagnóstico de la información se centra en la que es de utilidad para determinar variables o indicadores estadísticos respecto a perfiles sociodemográficos de víctimas, victimarios o agresores. El diagnóstico se realizó en las PGJE de 28 Entidades Federativas de la República Mexicana y se enfocó en los delitos asociados a la violencia física, sexual, abuso y corrupción de menores, y el delito de homicidio en agravio a mujeres.

El diagnóstico también identifica las fortalezas y debilidades del proceso de atención a mujeres víctimas de violencia en las PGJE en aspectos relacionados con el proceso de la averiguación previa, el proceso de atención a víctimas, la capacitación del personal, las instalaciones e infraestructura, los sistemas de información y registro de variables.

## Metodología

Para describir y analizar el proceso de atención a mujeres víctimas de violencia y el registro de información sobre este proceso en las Agencias del Ministerio Público y los Centros de Atención a

29 (CEDAW/C/MEX/CO/7-8). Traducción propia del documento UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (contenido en el documento CEDAW/C/MEX/CO/7-8), 2012, disponible <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N12/455/36/PDF/N1245536.pdf?OpenElement> [consultado el 5 de noviembre del 2012], para. 12(d)

30 En particular, los Objetivos Estratégicos 3 ("Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil") y 4 ("garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia", particularmente la estrategia 4.1 "Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres" y la Línea de Acción 4.6.1 "Desarrollar investigaciones y encuestas que aporten conocimiento sobre los factores protectores y detonantes de la violencia de género").

Víctimas (CAVI o equivalentes) dependientes de las PGJE, se empleó una metodología de análisis cualitativo con base en entrevistas presenciales semi-estructuradas al personal encargado de atender en primera instancia a mujeres víctimas de violencia.<sup>31</sup>

De acuerdo con los términos de referencia establecidos por el INMUJERES este proyecto se concentró en delitos asociados a la violencia intrafamiliar, violencia física y violencia sexual.<sup>32</sup> Debido a la amplia heterogeneidad que existe entre la legislación penal a nivel estatal, se decidió adecuar el instrumento de análisis a estos tipos de violencia y no a delitos específicos, pues si bien los códigos penales de las Entidades federativas pueden incluir conductas delictivas bajo el mismo rubro, la legislación estatal puede diferir en el bien jurídico tutelado, así como incluir en la tipificación del delito diversas hipótesis normativas. Distinguir por delitos particulares dificultaba el ya de por sí complejo proceso de comparación entre realidades diversas. En cambio, el manejar las entrevistas por tipo de violencia permitió sistematizar los datos, sin perder información sobre las actuaciones del Agente del Ministerio Público o el personal de los servicios de atención a víctimas.

Es importante destacar que el equipo de investigación que llevó a cabo este informe nacional no determinó los tipos o modalidades de la violencia que se incorporan en el estudio, sin embargo, resulta casi evidente la justificación de su incorporación por parte del INMUJERES. La violencia contra la mujer ejercida por su pareja (un elemento de la violencia intrafamiliar) es el tipo de violencia de género contra la mujer que mayor incidencia presenta no sólo en México, sino en el resto del mundo,<sup>33</sup> mientras que la violencia física y sexual son tipos de violencia particularmente gravosos para la vida de las mujeres. Aunque resulta una obviedad, vale la pena recordarlo: los tipos de violencia de género en contra de las mujeres son categorías analíticas que no son mutuamente excluyentes, por el contrario, tienden a presentarse de manera concurrente. Por ejemplo, en situaciones de violencia sexual es usual que se presente violencia física, mientras que casos de violencia intrafamiliar donde la víctima es una mujer, suelen presentar incidencias de violencia física, psicológica o incluso sexual. Así, la selección de los tipos de violencia y las categorías de análisis responden al llamado de INMUJERES, pero también a una necesidad metodológica.

Las entrevistas que alimentan la información de esta investigación estuvieron orientadas por un instrumento de análisis (guía de entrevista). Si bien existía una propuesta inicial de este instrumento en los términos de referencia, la coordinación del proyecto en el CIDE decidió –con el aval del INMUJERES– ajustar las Guías de entrevista originales por considerar que no incorporaban toda la información que se requería o bien que no respondían de manera precisa a los objetivos del proyecto. Una decisión adicional, fue crear guías especializadas de entrevista para las Agencias del Ministerio Público, para los Centros u Oficinas de Atención a Víctimas y para las Direcciones Generales de Sistemas o de Información. Así, se generaron no una, sino tres guías de entrevista.<sup>34</sup>

La guía de entrevista para las Agencias del Ministerio Público (AMP) tuvo como objetivo conocer el proceso de atención a mujeres víctimas de violencia, así como el proceso de recepción, inicio de averiguación previa y resolución ministerial, siempre distinguiendo por tipo de violencia. La segunda guía estaba orientada a los Centros de Atención a Víctimas y tuvo por objetivo determinar el proceso de atención a víctimas con especial énfasis en las distinciones y características de la atención psicológica, médica y jurídica. En términos de la información y datos, las guías de entrevista enfatizaron dos

31 Como se mencionó, el proyecto de investigación “Sistemas de Información con Perspectiva de Género” que se reporta en este documento da continuidad a un ejercicio piloto llevado a cabo en 2010 a cargo de Analítica Consultores sobre la situación en los estados de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo y cuyo documento resumen se encuentra disponible en la siguiente liga: [http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/cuadernos/c16\\_propuesta%20met.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/cuadernos/c16_propuesta%20met.pdf)

32 También se incorporó un apartado sobre el proceso de averiguación previa y recolección de información en caso de homicidio en agravio a mujeres.

33 Ver Organización de Naciones Unidas, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Nueva York: ONU, 2006; OMS/OPS, Violencia contra la mujer. Un tema de salud prioritario, 1998

34 Todas las guías de entrevista se incluyen en el [Anexo I](#)

elementos: el primero consistió en si el personal entrevistado recaba datos suficientes para elaborar un perfil sociodemográfico básico de las víctimas, victimarios o agresores y para detallar el delito mismo; y el segundo se refirió a las características del proceso de recolección de información (momentos de recolección y existencia de sistemas de gestión de información).

De manera adicional a las entrevistas, se solicitó al personal de cada una de las instancias visitadas información estadística sobre los delitos indicados en el párrafo anterior, así como soportes documentales sobre los procesos de atención a víctimas y recopilación de información, tales como manuales, circulares, oficios, etcétera. También, se crearon plantillas para recabar información institucional básica de cada una de las oficinas que visitaron los equipos de trabajo y se diseñaron formatos para recuperar información estadística. Finalmente, la coordinación del proyecto en el CIDE realizó solicitudes de información a distintas dependencias estatales con la finalidad de compensar ausencias de información.

Con el fin de llevar a cabo este proyecto con la calidad y el rigor necesario, se invitaron cuatro dictaminadores externos. Para el tema de estadísticas criminales/judiciales y registro de variables, se contó con la opinión del Dr. José Antonio Caballero. Para el tema de derecho penal, así como la definición de las variables relevantes, se contó con la participación del Lic. Javier Cruz Angulo Nobara. En lo concerniente a sistemas de información y registro de variables, este proyecto recibió los comentarios del Dr. José Ramón Gil García y para una opinión experta en temas de análisis de capacidad institucional, se contó con las observaciones del Dr. Guillermo M. Cejudo.<sup>35</sup> El resultado fue aprobado por el INMUJERES con lo que las guías de entrevista quedaron listas a inicios de marzo del 2012.<sup>36</sup>

Un aspecto de logística adicional fue la revisión de los sujetos de entrevista. Se determinó reorganizar el listado original que proponía el INMUJERES a fin de privilegiar la conversación con las y los servidores públicos que efectivamente tienen contacto directo con la víctima, por lo que se eliminaron las entrevistas a directores generales de averiguaciones previas o procesos y se integraron a Agentes del Ministerio Público. Un segundo ajuste consistió en eliminar las entrevistas fuera de las capitales del estado. Esta última decisión respondió a consideraciones de seguridad para las y los integrantes de los equipos de investigación, pero también al hecho de que las entrevistas en Agencias del Ministerio Público de la capital del Estado planteaban en casi todos los casos un mismo sesgo: mejor infraestructura y organización, por lo que las conclusiones generadas para cada caso podían entenderse como un resumen de las mejores situaciones en la Entidad.

Los servidores públicos a entrevistar se identificaron y contactaron en colaboración con las propias Procuradurías Generales de Justicia, privilegiando aquéllos que atienden directamente a las mujeres víctimas de violencia. Así, se entrevistaron Agentes del Ministerio Público (de Agencias Generales o mixtas y Agencias Especializadas) y personal de primera atención de los Centro de Atención a Víctimas (o equivalentes) Por ello, la información que alimenta este informe da cuenta de la experiencia in situ del personal involucrado en el proceso de atención a víctimas de violencia.

El trabajo de campo se organizó en cuatro equipos de trabajo, cada uno conformado por una coordinadora, un investigador y un asistente, de acuerdo con los perfiles siguientes: se buscó que la coordinación estuviera en manos de una profesional en ciencias sociales, principalmente en áreas de ciencia política, derecho y/o sociología. Se solicitó experiencia en investigación y familiaridad con métodos cualitativos de análisis. Las coordinadoras estuvieron a cargo de llevar a cabo las entrevistas personales. Las coordinadoras establecieron la estrategia de trabajo para elaborar el reporte de actividades (informe de investigación de campo) y el diagnóstico estatal. Para la posición de investigador se solicitó profesionales en ciencias sociales (nivel maestría o licenciatura), en especial, en alguna de las áreas ya mencionadas. El investigador estuvo a cargo de llevar a cabo entrevistas al personal respon-

35 El [Anexo II](#) incluye una breve nota curricular de los dictaminadores.

36 El Proyecto Sistemas de información de los Ministerios Públicos con Perspectiva de Género inició actividades en febrero del 2012 con reuniones preparatorias entre el equipo de INMUJERES y la coordinación del Proyecto.

sable en el manejo y generación de informes estadísticos, así como consultar y recopilar la información estadística, así como asistir al coordinador en la elaboración del reporte de actividades (informe de investigación de campo) y del diagnóstico estatal. Finalmente, el asistente de cada equipo debía contar con nivel licenciatura o pasante y tener familiaridad con el manejo de bases de datos y sistematización de información. El asistente estuvo a cargo de apoyar al coordinador y al investigador en las labores de sistematización de la información estadística y el seguimiento a las transcripciones de las entrevistas. Cada equipo realizó trabajo de campo en siete Entidades. Las tablas 1.1 y 1.2 indican la conformación de los equipos de investigación<sup>37</sup> y la distribución del trabajo de campo.

**TABLA 1.1**

Conformación equipos de investigación

	Equipo 1	Equipo 2	Equipo 3	Equipo 4
Coordinador	Dra. Alejandra Ríos Cázares	Mtra. Andira Hernández Monzoy	Dra. Sonia Frías	Lic. Patricia Sánchez
	CIDE	Universidad de Sheffield	CRIM-UNAM	Analítica Consultores
Investigador	Mtro. Diego Angelino	Mtra. Adriana Burgos	Mtra. Cristina Cobos	Lic. Daniel Bello
Asistente	Mtro. Ricardo González	Lic. María José Cortés	Mtra. Dzoara Santoyo	Lic. Manoel Francisco Castañeda

<sup>37</sup> En el Anexo II se presenta el resumen curricular de cada uno de los miembros.

**TABLA 1.2**

Distribución trabajo de campo

	Equipo 1	Equipo 2	Equipo 3	Equipo 4
Entidad 1	Distrito Federal	Chiapas	Morelos	Sonora
Entidad 2	Guanajuato	Tabasco	Querétaro	Sinaloa
Entidad 3	Estado de México	Yucatán	Colima	Chihuahua
Entidad 4	Hidalgo	Campeche	San Luis Potosí	Coahuila
Entidad 5	Tlaxcala	Guerrero	Baja California	Tamaulipas
Entidad 6	Aguascalientes	Veracruz	Nayarit	Zacatecas
Entidad 7	Baja California Sur	Oaxaca	Michoacán	Durango

El resultado del trabajo de campo se sistematizó en 28 reportes de investigación que presentan una narrativa extensa y detallada sobre los procesos de atención y gestión de información.<sup>38</sup> Cada proceso ha sido esquematizado en diagramas que reflejan la sencillez o la complejidad de los pasos que debe seguir una mujer víctima de violencia para recibir atención. En cada reporte se incluyó una revisión sobre la normatividad vigente, evaluación de la infraestructura existente y consideraciones adicionales sobre el proceso de conformación de la averiguación previa. También se incorporaron como anexos soportes documentales, fotografías y material de difusión de las propias PGJE.

Una vez terminados, los reportes de investigación fueron enviados a los enlaces de las PGJE para su validación. Con excepción del Estado de México, todas las Entidades avalaron explícitamente (o por afirmativa ficta) el contenido de los reportes. Algunas Entidades enviaron comentarios sobre adecuaciones normativas o institucionales que tuvieron lugar en la entidad después del trabajo de campo, con la finalidad de informar al respecto, esta información se incluye en el [Anexo III](#) como información complementaria a este informe.

38 En posesión del Instituto Nacional de las Mujeres

## Actividades realizadas

El trabajo de campo inició en la semana del 19 al 23 marzo en los estados de Chiapas, Distrito Federal, Morelos y Sonora.<sup>39</sup> Estas primeras entrevistas consistieron en la prueba piloto de las guías de entrevista y permitieron realizar ajustes menores a los instrumentos de análisis o guías de entrevista que el equipo del CIDE elaboró. Así, el trabajo de campo reinició en la semana del 9 de abril y concluyó en la segunda semana de junio. Se visitaron las 28 Entidades acordadas en el convenio.

Gracias al trabajo de campo, se llevaron a cabo un total de 290 entrevistas en 156 dependencias, con una duración aproximada de 60 minutos cada una. Estas entrevistas no sólo incluyen el trabajo realizado en instalaciones de las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas<sup>40</sup> (Agencias del Ministerio Público y/o Centros de Atención a Víctimas), sino que también se tomó la decisión de incluir conversaciones con las Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas. En la mayoría de las Entidades se permitió la grabación de todas las entrevistas realizadas, sólo en cinco ocasiones no se otorgó permiso de grabación. El Anexo IV presenta información detallada de las instituciones visitadas en el trabajo de campo en cada una de las 28 Entidades visitadas.

Un aspecto importante sobre el trabajo de campo se refiere a la poca información institucional y estadística que fue entregada. Las razones son varias. Por un lado, se indicó no contar con información sobre servicios o no contar con información histórica (se solicitó un periodo de cinco años de información). Esta situación limitó de manera importante la posibilidad de usar datos sobre incidencia delictiva o características institucionales como ponderadores básicos de los procesos de atención. A continuación se resume la información recabada:

- 1. Número de Entidades que Copy Bold proporcionaron Información Institucional Básica.**
  - a. IEM: 19
    - i. De 5852 datos que se solicitaron a las 28 Entidades, se recibieron 760 (Aguascalientes -83-, Baja California -12-, Baja California Sur -4-, Campeche -89-, Coahuila -126-, Colima -29-, Durango -59-, Guanajuato -39-, Guerrero -37-, Hidalgo -29- Michoacán -13-, Morelos -3-, Nayarit -71-, Oaxaca -23-, San Luis Potosí -27-, Sinaloa -14-, Tabasco -78-, Tlaxcala -10- y Zacatecas -14-).
  - b. CAVI: 6
    - i. De 5 solicitaron a las 28 Entidades, se recibieron 195 (Coahuila -17-, Durango -43-, Guanajuato -11-, Morelos -15-, Oaxaca -21- y Tamaulipas -88-).
  - c. AMP/Fiscalía: 9
    - i. De 5964 datos que se solicitaron a las 28 Entidades, se recibieron 331 (Campeche -184-, Chiapas -6-, Chihuahua -5-, Coahuila -18-, Colima -10-, Guanajuato -39-, Oaxaca -6-, -, Querétaro -49-, Sinaloa -14-).
- 2. Número de Entidades que entregaron respuestas al Formato de Información Estadística: 8.**
  - a. IEM: 1
    - i. De 68040 datos que se solicitaron a las 28 Entidades, se recibieron únicamente 123 de Veracruz.
  - b. CAVI: 4
    - i. De 68040 datos que se solicitaron a las 28 Entidades, se recibieron 474 (Coahuila -87-, Nayarit -300- San Luis Potosí -45- y Tamaulipas -42-).
  - c. AMP/Fiscalía: 4
    - i. De 63000 datos que se solicitaron a las 28 Entidades, se recibieron 2051 (Durango -66-, Michoacán -5-, Querétaro -1944- y San Luis Potosí -36-).

<sup>39</sup> La entrevista en el Distrito Federal fue interrumpida por el temblor que se registró el 21 de marzo que obligó al cierre de las instalaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por varios días. No obstante esta situación, el programa de entrevista se concluyó en junio del 2013.

<sup>40</sup> La información proveniente de las Instancias de la Mujer de las Entidades federativas no se reporta en este documento.

## II. Descripción del marco normativo en las entidades federativas

En este capítulo se presenta información sobre la legislación vigente a inicios de 2013 en cada una de las Entidades Federativas con especial énfasis en la legislación penal y en la normatividad que estructura el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres. El propósito de este apartado es dar cuenta de la adecuación del marco normativo para el cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales relacionados con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En esta lógica, la información que se presenta tiene un propósito enunciativo y no constituye un análisis dogmático de la legislación vigente. Se han realizado ya esfuerzos notables que analizan acuciosamente el contenido y características de la normatividad incluyendo la armonización de la legislación aplicable con el resto de las normas estatales.<sup>41</sup>

En este capítulo se presta atención a tres elementos de la normatividad estatal que inciden en la actuación de las PGJE en la atención a mujeres víctimas de violencia de género y en la distribución de responsabilidades de las distintas instituciones del gobierno estatal en la generación, sistematización y organización de los servicios de atención y gestión de información de los casos de violencia de género contra las mujeres. El primer elemento es documentar el avance en la legislación relevante de las Entidades de la República. El segundo elemento es si esta legislación identifica modalidades y tipos de violencia contra las mujeres. Finalmente, el tercer elemento corresponde a presentar la normatividad relativa a la creación y operación de un Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres, con la finalidad de identificar si existe un mandato explícito para crear y mantener una fuente de información sobre casos de violencia contra las mujeres.

El capítulo concluye presentando ejemplos del margen de punibilidad de ciertos delitos asociados a los tipos de violencia que se analizan en este estudio. El objetivo de esta última información es simplemente contextualizar el trabajo de las PGJE en el combate a la violencia de género contra las mujeres y ejemplificar la heterogeneidad que existe en los códigos penales estatales con respecto al tema de la violencia de género contra las mujeres. No representa, por tanto, una selección estratégica de los tipos penales que se identifican en la legislación estatal del país que aluden a situaciones de violencia de género contra las mujeres, y tampoco es un análisis de la normatividad desde la perspectiva de género. Un estudio serio y profesional de la legislación requiere un análisis que incorpore, al menos, los siguientes factores: la calidad de los sujetos en cada delito, identificar el núcleo de la protección penal (es decir qué busca el legislador con la creación de la norma), identificar cuándo se tutelan bienes individuales o supraindividuales, cuándo se excluye el delito y por qué razones, cuáles son los verbos rectores de cada injusto penal, cuáles son los elementos normativos, objetivos y subjetivos de cada tipo penal, así como una reflexión amplia sobre si los delitos que aluden a violencia de género se pueden cometer por imprudencia y comisión por omisión.

Como resulta evidente, realizar un análisis normativo supera las posibilidades de este informe, sin embargo, la información que se presenta en las siguientes páginas proporciona un ejemplo de la com-

41 Para un análisis detallado de la normatividad existente en general, ver Martha Torres Falcón, "El marco legal de la violencia de género: avances y desafíos" en Teresa Fernández de Juan (coord) *Violencia contra la mujer en México*, México: CNDH, 2004, p 99-118. Sobre violencia intrafamiliar, revisar el acucioso examen de Karla Ramírez y Carlos Echarri, *Mapeo de procesos de atención y construcción de indicadores sobre casos de violencia contra las mujeres*. Cuadernos de trabajo 1 INMUJERES, México: INMUJERES, 2010. Una referencia obligada es Patricia Olamendi Torres, *Delitos contra las mujeres: Análisis de la clasificación mexicana de delitos*, México, D.F.: UNIFEM, 2007.

plejidad que enfrentan las instancias públicas y las organizaciones de la sociedad civil para consolidar una perspectiva unívoca sobre lo que constituye la violencia de género contra las mujeres y sobre cómo debería ser su tratamiento en el ámbito penal.

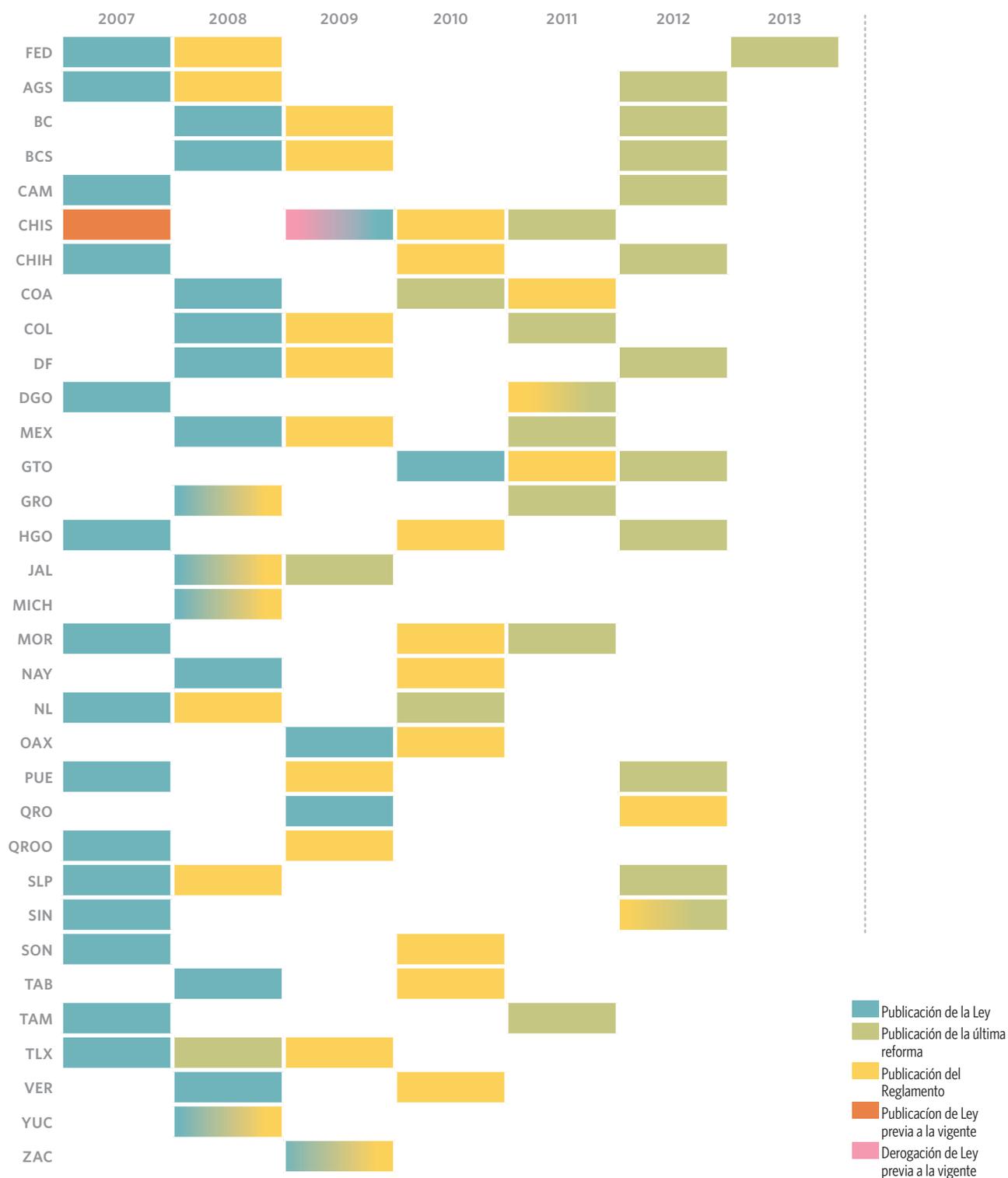
### ***Legislación de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia***

Como lo muestra la tabla 2.1, a la fecha todas las Entidades de la República han promulgado una legislación de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. Destaca la celeridad con que la legislación de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia ha sido incorporada al listado de normatividad estatal<sup>42</sup>: a nivel federal, esta legislación se incorporó al marco normativo en 2007 y en ese mismo año, la mitad de las Entidades hicieron lo mismo. Guanajuato es donde tomó más tiempo la aprobación de esta legislación, mientras que en Chiapas, la ley original fue derogada dos años después y reemplazada por una normatividad actualizada. Con excepción de Campeche, en todas las Entidades ha sido aprobado el reglamento correspondiente. En algunos casos esto ocurrió de manera inmediata (15 Entidades), mientras que en otros casos -como Sinaloa- mediaron cinco años entre la aprobación de la Ley y la aprobación de su reglamento. Un aspecto destacable de esta legislación es que en 22 Entidades, la normatividad ya ha sido reformada. Estos datos sólo dan cuenta de la actividad legislativa en torno al tema en los distintos congresos estatales, pero no refieren ni son indicadores de la calidad de esta legislación.

<sup>42</sup> Sobre todo si se compara con otras áreas, como el acceso a la información pública donde la reforma a la Constitución General también obligó a las Entidades a ajustar su marco normativo estatal.

**TABLA 2.1**

Tabla 2.1. Promulgación de las Leyes de Acceso a las Mujeres a una Vida libre de Violencia, su reglamento y última reforma



Fuente: Suprema corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>.  
 Para los estados de Tlaxcala y Zacatecas la fuente del reglamento es: <http://vidasinviolencia.inmujeres.gob.mx/?q=ambitoEstatol>



OSC	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Poder Legislativo	Tribunal Superior de Justicia del Estado	Instituto de la Juventud	Secretaría del Trabajo	Instituciones de Investigación	Otros Integrantes	Periodicidad de reuniones
							Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Desarrollo Económico	3 veces por año
							Secretaría de Desarrollo Económico	3 reuniones en 2012
								Cada tres meses
								4 veces por año
							Junta de Gobierno	
							DIF Municipal; CEPAVI; Policía Preventiva	Cada tres meses
							Secretaría de Cultura; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Consejería Jurídica y de Servicios Legales; Procuraduría Social; Sistema de Transporte Público; los dieciséis Órganos Político Administrativos	19 reuniones en 2011
							Presidentes Municipales	3 veces por año

	Fecha de Instauración	Poder Ejecutivo Estatal	Secretaría de Gobierno	IEM	DIF Estatal	Secretaría de Seguridad Pública	Procuraduría General del Estado	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	IM Municipal
MEX	1/26/2007										
GTO	5/12/2007			SE							
GRO	4/1/2004										
HGO	11/24/2005			ST							
JAL	8/24/2004			SE							
MICH	3/7/2006			SE							
MOR	1/1/2004			SE							
NAY	3/7/2006										
NL	11/29/2003			SE							
OAX											
PUE	3/4/2004			SE							
QRO	3/26/2005			ST							

OSC	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Poder Legislativo	Tribunal Superior de Justicia del Estado	Instituto de la Juventud	Secretaría del Trabajo	Instituciones de Investigación	Otros Integrantes	Periodicidad de reuniones
							CEMYBS (SE); Todas las dependencias de la administración pública estatal; Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México; Secretaría de Desarrollo Económico; Los organismos autónomos; Universidad Autónoma del Estado de México	Cada 4 meses
							Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas	3 veces al año y de manera extraordinaria las veces que sean necesarias para dar cumplimiento a las atribuciones que le corresponden.
							Secretaría de Fomento Turístico; Secretaría de Asuntos Indígenas; Consejo Estatal para Prevenir la Discriminación	3 veces por año
							Secretaría de Desarrollo Humano; Secretaría de Cultura; Procuraduría Social; Instituto Jalisciense de Asistencia Social; Sistema Jalisciense de Radio y Televisión; Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar; La Universidad de Guadalajara y dos especialistas en la materia de instituciones de Educación Superior reconocidas del estado; Un representante de los Ayuntamientos de la Entidad por cada una de las regiones administrativas en que se divide el Estado de Jalisco	Cada que sea necesario mínimo cada 6 meses
							Secretaría de Economía; un ayuntamiento por cada una de las 10 regiones socioeconómicas del estado	2 veces en 2012
							Secretaría de Finanzas y Planeación; Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal	
							Ayuntamientos	Cada 4 meses Cada 4 meses
							Procuraduría del Ciudadano; Consejo Estatal para la Atención de la Violencia Familiar	
							Un representante designado por cada grupo de Municipios que correspondan a los distritos judiciales del Estado	Cada 6 meses

	Fecha de Instauración	Poder Ejecutivo Estatal	Secretaría de Gobierno	IEM	DIF Estatal	Secretaría de Seguridad Pública	Procuraduría General del Estado	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	IM Municipal
QROO	12/12/2004		Presidencia Ejecutiva	SE							
SLP	11/28/2003		Presidencia Ejecutiva	SE							
SIN	2/19/2008		Presidencia Ejecutiva	SE							
SON	6/5/2004	No respondió									
TAB	6/3/2005		SE	ST							
TAM	8/3/2004										
TLX	3/6/2004		Presidencia Ejecutiva	ST							
VER		No respondió									
YUC	7/19/2004										
ZAC	6/9/2005	No respondió									

- Presidencia Honoraria
- Presidencia Ejecutiva
- SE Secretaría Ejecutiva
- ST Secretaría Técnica
- No respondió

Fuente: Solicitudes de Acceso a la Información

OSC	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Poder Legislativo	Tribunal Superior de Justicia del Estado	Instituto de la Juventud	Secretaría del Trabajo	Instituciones de Investigación	Otros Integrantes	Periodicidad de reuniones
							Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	5 reuniones desde su creación (11/09/2008; 14/08/2009; 25/11/2009; 22/09/2010; 02/08/2012)
							Secretaría de Cultura	3 veces por año
							Consejo Estatal para la Atención de la Violencia Familiar	3 veces por año (en 2012 se reunió 4 veces-i extraordinario)
							Secretaría de Desarrollo Económico; Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo; Unidad de Atención Social del Estado;	
							DIF Municipal; las corporaciones policia-les preventivas municipales	
							Unidad de Apoyo a la Mujer Campesina de la Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero; del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán	Cada dos meses

La tabla 2.2 también indica las dependencias de gobierno (por su nombre genérico) que constituyen el sistema y cuáles son aquellas que detentan la presidencia ejecutiva o la secretaría técnica (hay cuatro Entidades de las que no se recibió información: Oaxaca, Sonora, Veracruz y Zacatecas). Con excepción de Guanajuato e Hidalgo, donde la presidencia ejecutiva del sistema radica en la Secretaría de Desarrollo Social, en el resto de las Entidades esta responsabilidad descansa en la Secretaría de Gobierno o en la Oficina del Gobernador, ambas dependencias de amplia jurisdicción. La Secretaría Técnica -cuando existe- siempre descansa en el Instituto Estatal de la Mujer y en los dos casos donde también existe una Secretaría Ejecutiva, ésta se encuentra en la Secretaría de Gobernación. En la mayoría de las Entidades, el sistema sesiona trimestralmente.

Sobresale el Estado de México donde el sistema se conforma por todas las dependencias de la Administración Pública Estatal, incluyendo el Consejo Estatal para el Bienestar de la Mujer y el Adulto Ma-

yor, el Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, todos los organismos autónomos y la Universidad Autónoma del Estado de México. En el resto de las Entidades el número de integrantes es más acotado y usualmente equivalente, destacan los casos donde se incluye al poder judicial, la Comisión Estatal de Derechos Humanos o el Instituto de la Juventud.

Sin embargo, contar con un sistema estatal, no necesariamente garantiza su efectivo funcionamiento. En fechas recientes han existido severas críticas a la operatividad y efectividad de los sistemas. Por ejemplo, sólo tres de las 32 instancias estatales de la mujer han cumplido “con las obligaciones que le marcan las leyes en la materia”.<sup>43</sup> Aún más, 80% de estas instituciones tienen “un nivel de cumplimiento medio y sólo el Instituto de la Mujer Tamaulipeca mostró rezagos importantes en su política de igualdad y en el cumplimiento de la ley”.<sup>44</sup> En contraste, Jalisco, Chihuahua y el DF cuentan con un plan de acción en el que se han elaborado evaluaciones y además consideran mecanismos de coordinación interinstitucionales.<sup>45</sup>

### **Identificación de modalidades y tipos de violencia contra las mujeres**

Para la revisión del segundo elemento de interés de este capítulo -la inclusión de la definición de modalidades y tipos de violencia- se tomó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) como punto de referencia y se encontró que con excepción de Coahuila y Jalisco, todas las legislaciones incluyen la definición de los cinco tipos de violencia que determina la LGAMVLV: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. En Coahuila, sólo se especifica la violencia patrimonial, económica y sexual, pero se indica que también debe considerarse lo previsto en la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar de la Entidad la cual define violencia familiar e incluye modalidades de maltrato físico, psicoemocional, sexual, verbal y por negligencia, así como afectación económica o patrimonial.<sup>46</sup> La legislación del Estado de Jalisco difiere de la mayoría, en tanto que presenta una definición única de violencia contra las mujeres y determina cinco “ámbitos y modalidades” en las que esta violencia puede manifestarse.<sup>47</sup>

Además, 24 Entidades incluyen en la normatividad la posibilidad de reconocer otras modalidades de violencia como violencia de género contra la mujer si se confirma que se trata de “formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres”.<sup>48</sup> También se define violencia moral (en Chiapas, Quintana Roo y en Durango se identifica “acoso moral en el trabajo”), violencia obstétrica (Chiapas, Durango, Guanajuato y Veracruz), violencia de los derechos reproductivos (Chiapas, Distrito Federal) y violencia feminicida (Distrito Federal, Durango, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí).

43 Ver C. Herrera y C. Juárez, Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno. INMUJERES, Instituto Nacional de las Mujeres, 2012.

44 Ídem

45 Ver “Inoperante, 90% de los Institutos de las mujeres”. El Sol de México, 6 de enero del 2013

46 La Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar del Estado de Coahuila de Zaragoza, Art. 10, frac III (publicada el 25 de octubre del 2002).

47 Violencia contra las mujeres es “todo acto de violencia basado en la pertenencia del sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico o sexual para la mujer, así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada”. Los ámbitos y modalidades son: violencia en el ámbito familiar, violencia laboral, violencia docente, violencia en la comunidad, violencia institucional, violencia feminicida, y “en todos aquellos ámbitos o modalidades en que una persona física o jurídica de derecho público o privado ejecute algún acto de violencia contra las mujeres”. Ver Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, Art. 11. Fracs I-VII

48 LGAMVLV, Art. 6, frac VI

### **Mandato sobre gestión de información sobre casos de violencia contra las mujeres**

En cuanto al tercer elemento de interés (si existe un mandato evidente de crear y mantener una fuente de información sobre casos de violencia contra las mujeres), se identificó que en 31 Entidades es explícito el mandato de crear un banco de datos o un sistema de información sobre violencia de género contra las mujeres y con excepción de Coahuila, la legislación indica con claridad quién debe asumir la responsabilidad de esta fuente de información. Finalmente, todas las legislaciones estatales promueven la creación de refugios y en todas las normatividades se especifica que las mujeres víctimas de violencia deben recibir atención psicológica, médica y jurídica.

### **La heterogeneidad de la legislación penal en materia de violencia de género contra las mujeres**

Como se explicó anteriormente, este proyecto se concentra en cuatro tipos de violencia de género contra las mujeres y niñas: abuso sexual y corrupción de menores; violencia sexual en contra de mujeres adultas y violencia doméstica (intrafamiliar) y se incluyó un breve apartado sobre homicidio doloso en agravio a mujeres. Los primeros corresponden con claridad a “tipos de violencia”, mientras que el homicidio doloso en agravio a mujeres, en su vertiente de feminicidio, refiere a una “modalidad de violencia”. Por cuestiones de presentación, en este documento se habla de cuatro tipos de violencia, pero se reconoce esta distinción conceptual. Con la finalidad de ejemplificar la heterogeneidad de los Códigos penales de las Entidades federativas -que constituyen el marco de referencia para la actuación de las PGJE- se revisaron los criterios de punibilidad -penas mínimas y máximas (condena base)- de cuatro delitos: violación (así como la edad a partir de la cual se equipara al delito de violación), abuso sexual (así como la edad que agrava el delito de abuso sexual), violencia familiar y feminicidio (cuando se tipifica o cuando explícitamente se indica como agravante cuando el delito es en agravio a una mujer). Esta comparación de los Códigos Penales Estatales cierra con una última tabla sobre las condiciones objetivas de punibilidad para el aborto o la interrupción del embarazo tomando como referencia el Código Penal Federal.<sup>49</sup>

Esta información se presenta de forma gráfica, las Entidades aparecen de acuerdo con la diferencia entre la pena mínima y la pena máxima. En la información sobre violencia familiar se distinguen las Entidades donde este delito se persigue por oficio y aquellas donde se trata de un delito por querrela. Finalmente, a la información sobre feminicidio, se agrega una tabla resumen sobre las hipótesis normativas de este tipo penal y lo mismo sucede con el tema de la interrupción del embarazo.

<sup>49</sup> Se incluye este apartado en seguimiento a la información proporcionada en el reporte del Proyecto Piloto. Ver “Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo”, UNIFEM-INMUJERES-Analítica Consultores, 2010

### GRÁFICA 2.1

Punibilidad delito Violación  
(condena base)

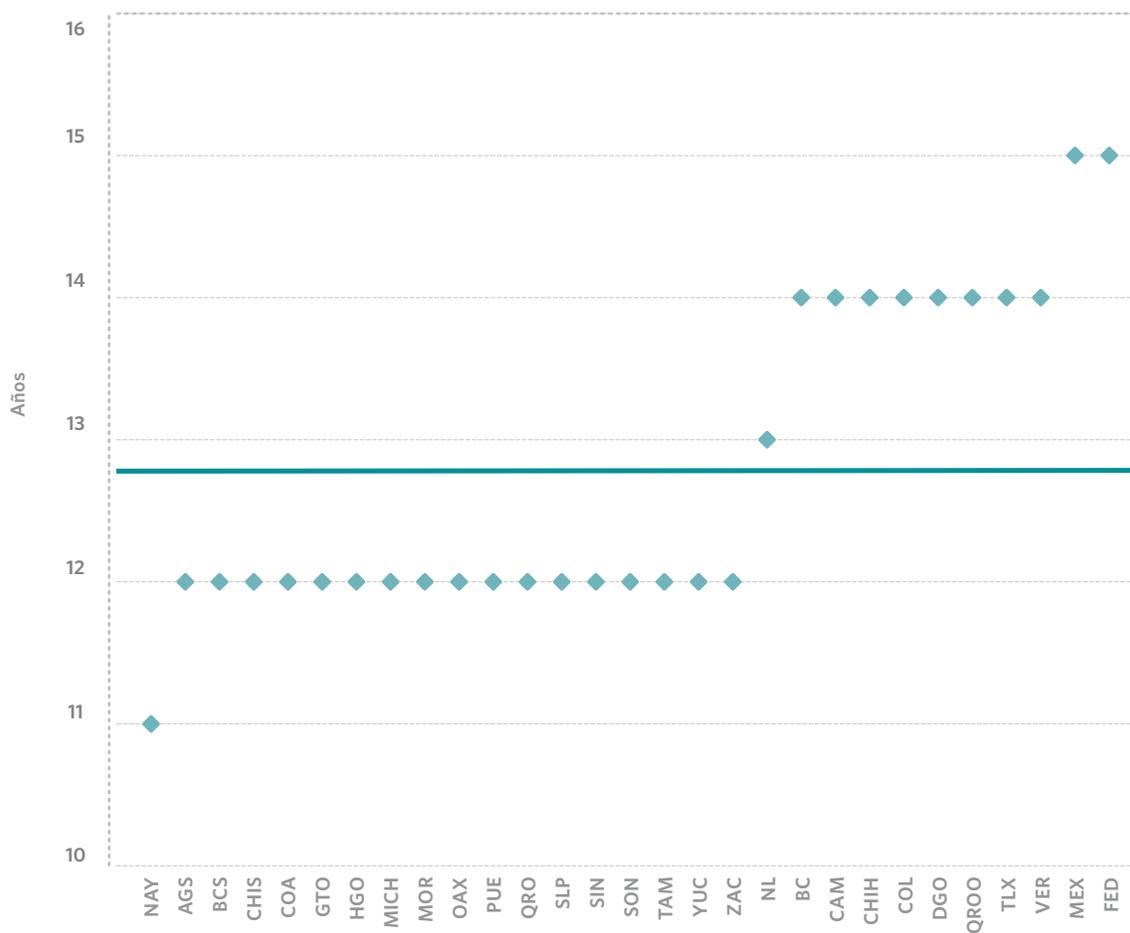


La línea verde representa el promedio que resulta de la diferencia entre las condenas máximas y las condenas mínimas que da como resultado 8.4 años.

Fuente: Código Penal Federal y Estatales. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

### GRÁFICA 2.2

Edad a partir de la cual se equipara al delito de violación

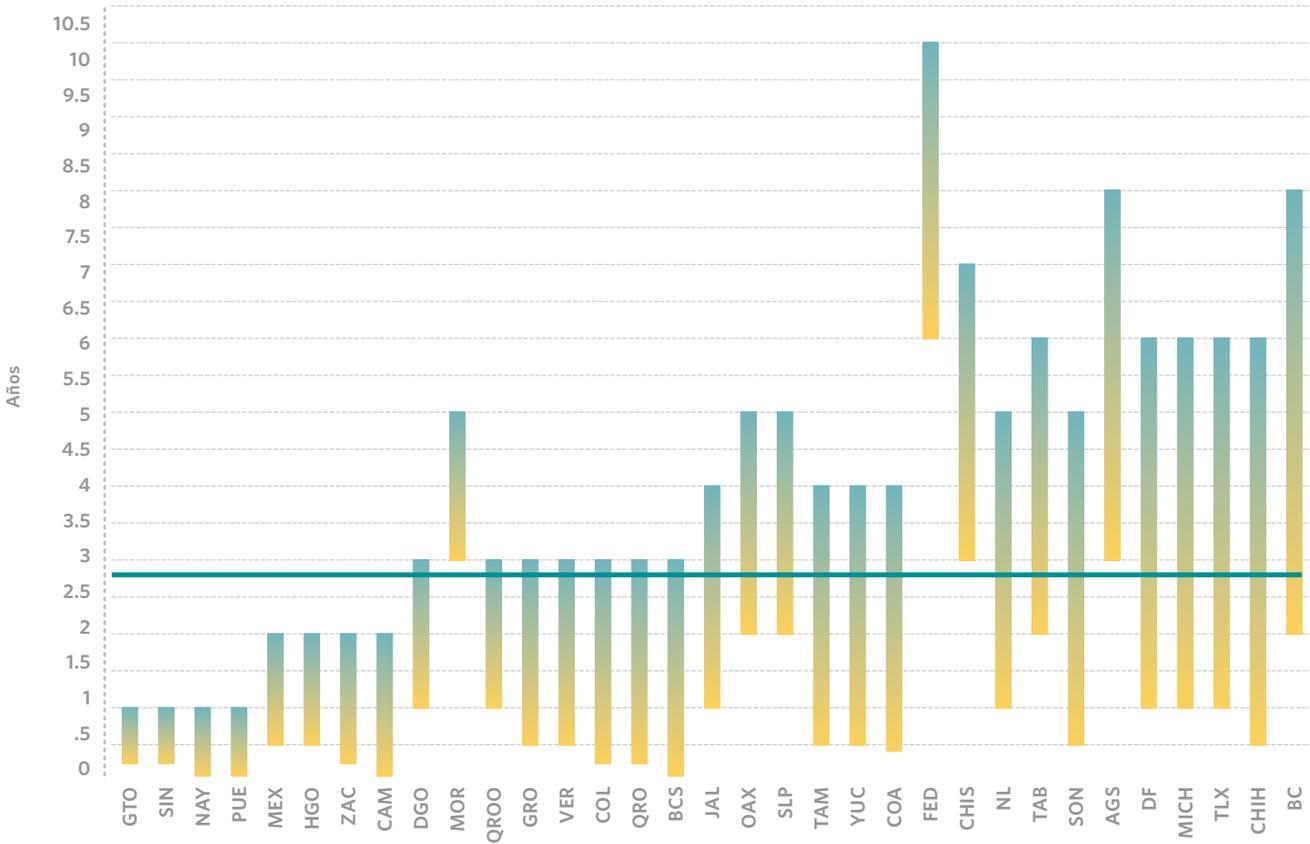


La línea verde representa el promedio de edad con que resulta de las edades señaladas por cada legislación y que es igual a 12.7 años.

Fuente: Código Penal Federal y Estatales. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

### GRÁFICA 2.3

Punibilidad delito Abuso Sexual (condena base)

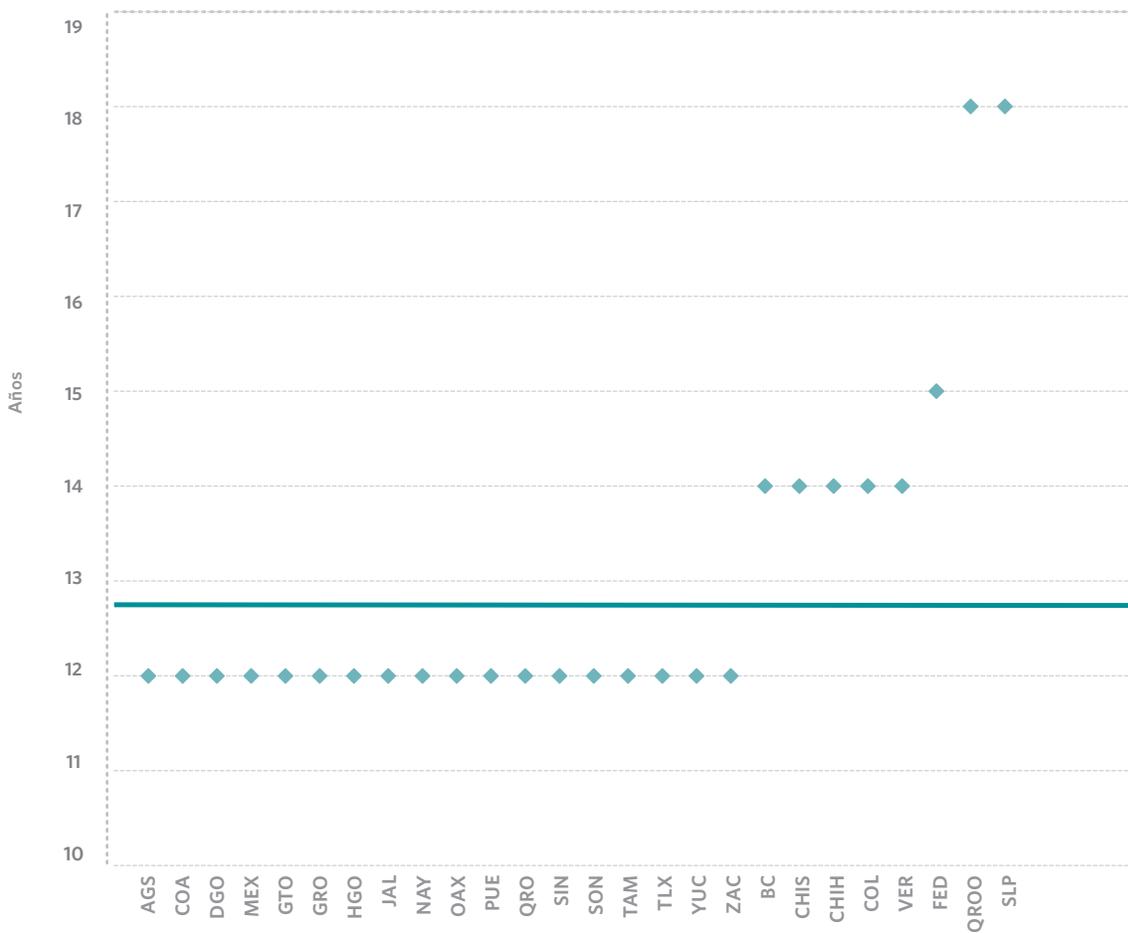


La línea verde representa el promedio que resulta de la diferencia entre las condenas máximas y las condenas mínimas que da como resultado 3.0 años.

Fuente: Código Penal Federal y Estatales. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>.

### GRÁFICA 2.4

Agravante por edad (Abuso Sexual)

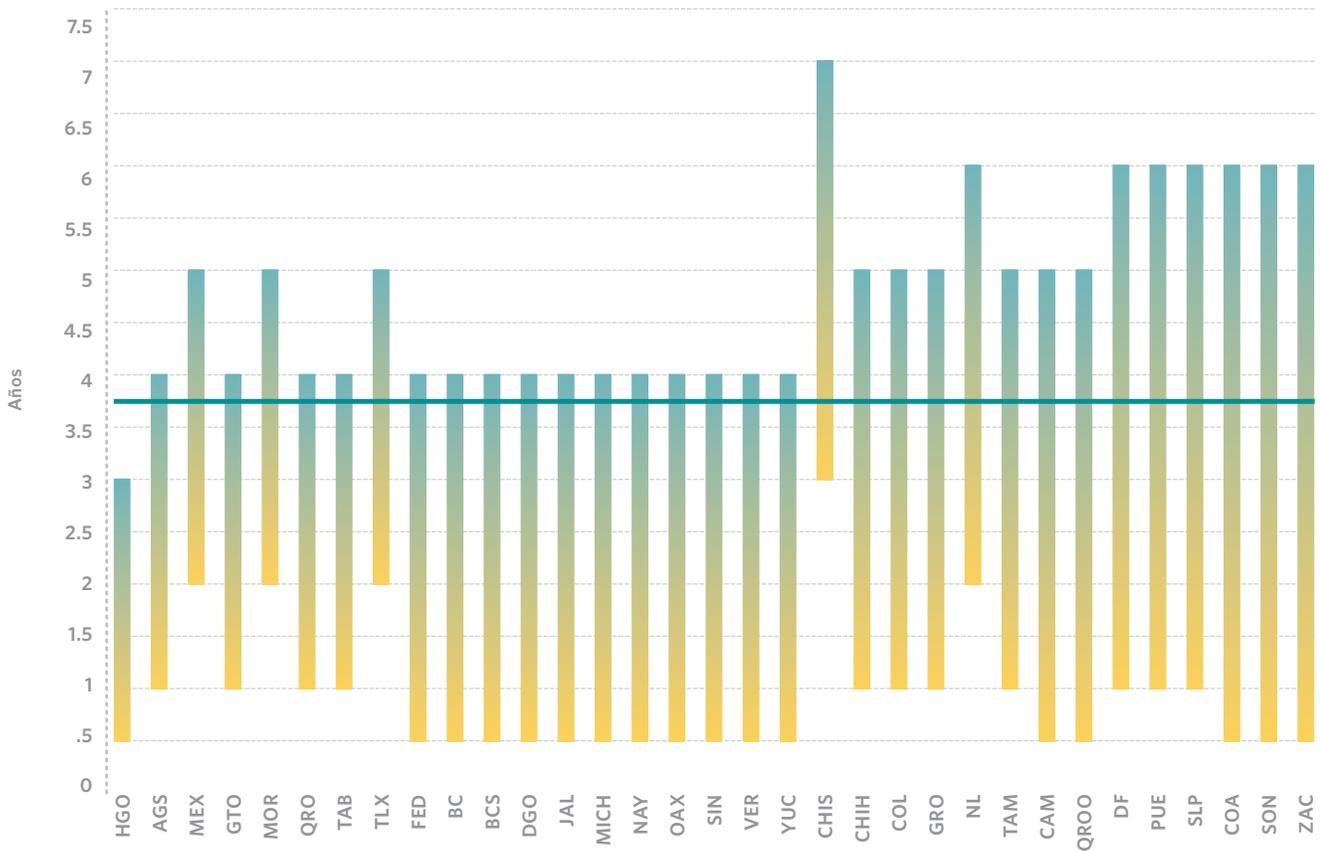


La línea verde representa el promedio de edad con que resulta de las edades señaladas por cada legislación y que es igual a 12.9 años.

Fuente: Código Penal Federal y Estatales. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>.

### GRÁFICA 2.5

Penalidad delito Violencia familiar (condena base)



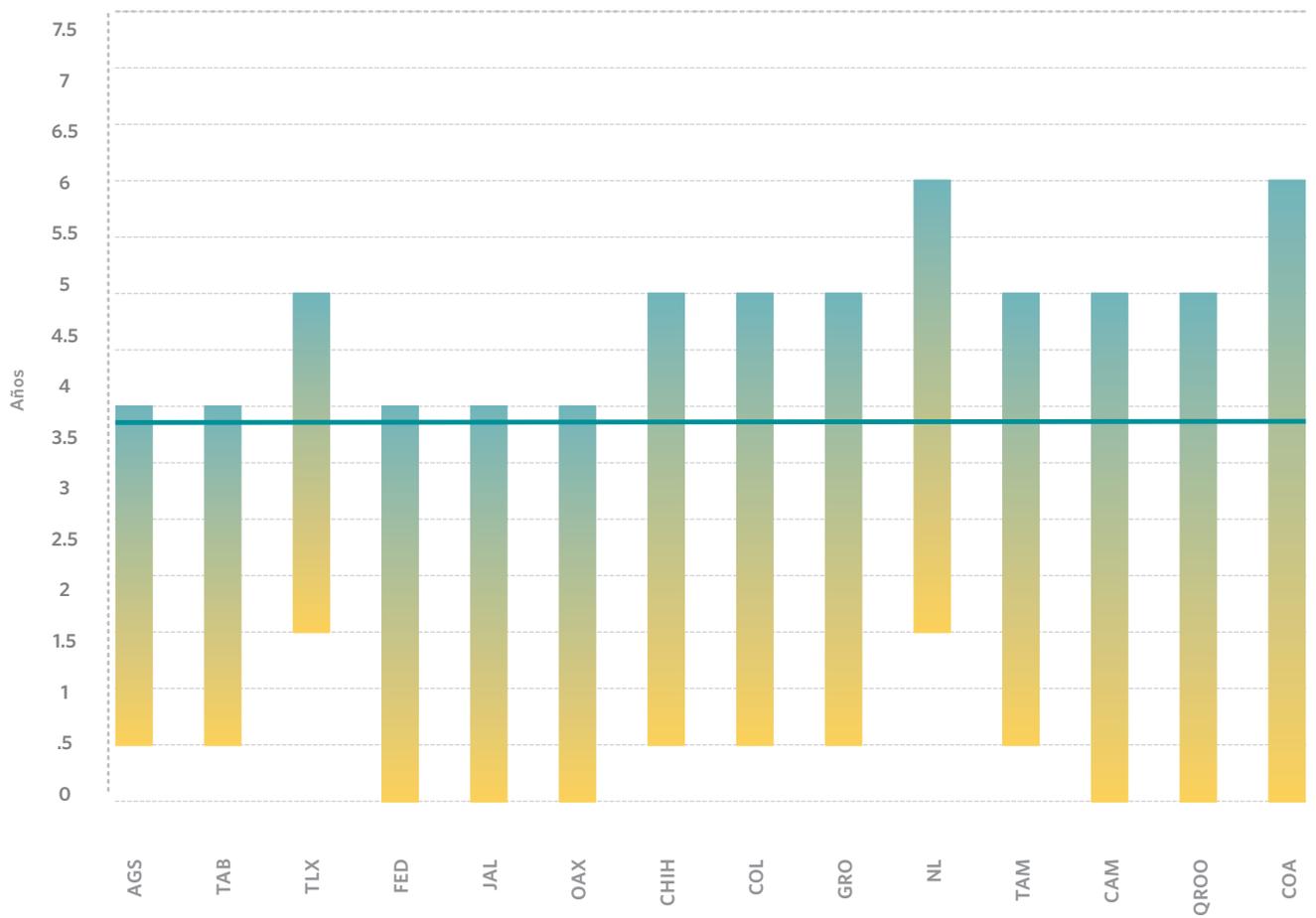
La línea verde representa el promedio que resulta de la diferencia entre las condenas máximas y las condenas mínimas que da como resultado 3.8 años}

Fuente: Código Penal de cada Entidad. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

Fuente: Código Penal Federal y Estatales. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

### GRÁFICA 2.6

Penalidad delito Violencia familiar  
(delito por oficio)



La línea verde representa el promedio que resulta de la diferencia entre las condenas máximas y las condenas mínimas que da como resultado 3.8 años

Fuente: Código Penal de cada Entidad. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

### GRÁFICA 2.7

Penalidad delito Violencia familiar (querrela)

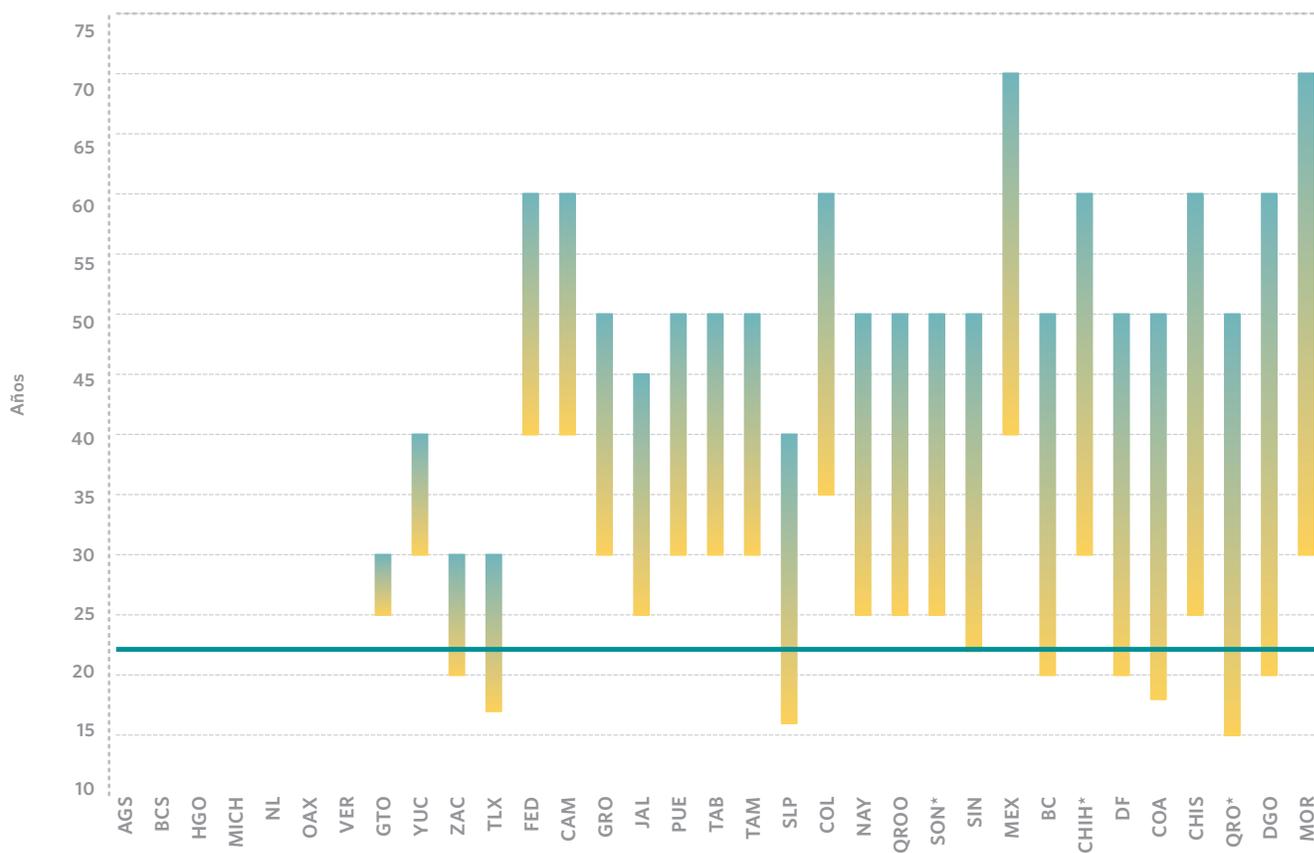


La línea verde representa el promedio que resulta de la diferencia entre las condenas máximas y las condenas mínimas que da como resultado 3.8 años

Fuente: Código Penal de cada Entidad. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

## GRÁFICA 2.8

Penalidad delito Femicidio (condena base)



\* Existe condena en caso de que el delito sea cometido en contra de una mujer, pero no tipifican el feminicidio.

La línea negra representa el promedio que resulta de la diferencia entre las condenas máximas y las condenas mínimas que da como resultado 18.8 años. De los Estados que o tienen tipificado sólo se incluyen aquellos que no contemplan las Hipótesis Normativas del Tipo Penal para Calificar Femicidio que son Chihuahua, Querétaro y Sonora.

Fuente: Código Penal Federal y Estatales. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

**TABLA 2.3**

Resumen de la Hipótesis Normativas del Tipo Penal de Femicidio<sup>50</sup>

	FED	AGS	BC	BCS	CAM	CHIS	CHIH*	COA	COL	DF	DGO	MEX	GTO	GRO	HGO	JAL
1	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado
2	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado
3	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado
4	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado
5	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado
6	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado
7	Considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado
8	No considerado	No considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado

Considerado  
No considerado

\* Existe condena en caso de que el delito sea cometido en contra de una mujer, pero no tipifican el feminicidio.

- 1. Violencia sexual
- 2. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia
- 3. Antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar
- 4. Relación sentimental, afectiva o de confianza
- 5. Datos que establezcan que hubo amenazas, acoso o lesiones
- 6. Víctima haya sido incomunicada
- 7. Cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público
- 8. Otro:  
EDOMEX: Por razón de violencia de género; entendiéndose por ésta, la privación de la vida asociada a la exclusión, subordinación, discriminación o explotación del sujeto pasivo.  
GRO: Para ocultar una violación; Por desprecio u odio; Estado de indefensión  
JAL: Actos de odio o misoginia contra la víctima; Indicios de humillación o denigración; Cuando se actúe por motivos de homofobia.  
NAY: Ocultar una violación.  
PUE: Odio o aversión a las mujeres; Celos extremos respecto a la víctima.  
QROO: Que el activo haya obligado a la víctima a ejercer la prostitución o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima.  
SLP: Para ocultar una violación; Por desprecio u odio a la víctima; la víctima se haya encontrado en estado de indefensión.  
SIN: La víctima se haya encontrado en estado de indefensión.  
TAB: Cuando el sujeto activo abuse de su cargo público para la comisión del delito

Fuente: Código Penal Federal y Estatales. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

50 De acuerdo con nuestra investigación 23 Entidades tipifican el delito de feminicidio (la gráfica incorpora tres Entidades que establecen una penalidad por el delito de homicidio en agravio a mujeres). Sin embargo, de acuerdo con la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 19 entidades contemplan este tipo penal ("Contemplan 19 estados el tipo penal de feminicidio" El Sol de México, 14 de febrero del 2013); mientras que en declaraciones recientes del Embajador Alejandro Negrín Muñoz, indicó que "México cuenta con un marco normativo e institucional para combatir la violencia contra las mujeres, como es la reforma al Código Penal Federal del 2011 que tipificó el feminicidio y que actualmente está tipificado en 15 estados de la República" ("Defienden marco legal" Reforma, 13 de noviembre del 2013).

---

MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QROO*	SLP	SIN	SON*	TAB	TAM	TLX	VER	YUC	ZAC	
Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	1				
Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	2				
Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	3
Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Light Blue	4
Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	5
Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Light Blue	6
Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Light Blue	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	7
Yellow	Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Light Blue	Yellow	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Yellow	Light Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	8

**TABLA 2.4**

Condiciones objetivas de punibilidad para el aborto

	FED	AGS	BC	BCS	CAM	CHIS	CHIH	COA	COL	DF	DGO	MEX	GTO	GRO	HGO	JAL
1	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado
2	Considerado															
3	Considerado	No considerado	No considerado	Considerado	Considerado											
4	No considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	No considerado	No considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado	No considerado	No considerado	Considerado	Considerado	No considerado
5	No considerado	No considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado	Considerado	Considerado	Considerado	Considerado	No considerado
6	No considerado															

Considerado  
No considerado

1. Imprudencia de la mujer embarazada
2. Que sea producto de una violación
3. Que la mujer embarazada corra peligro de muerte
4. Inseminación artificial
5. Alteraciones genéticas o congénitas graves y la mujer lo consienta
6. Otro: YUC: Cuando el aborto obedezca a causas económicas graves y justificadas y siempre que la mujer embarazada tenga ya cuando menos tres hijos

Fuente: Código Penal de cada Entidad. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QROO	SLP	SIN	SON	TAB	TAM	TLX	VER	YUC	ZAC	
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	1
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	2
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	3
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	4
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	5
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	6

**Observaciones finales**

La revisión (no análisis) del marco normativo que se presenta en este capítulo permite establecer dos conclusiones generales. Primero, todas las entidades federativas han incorporado normatividad que reconoce la violencia de género contra las mujeres como un tema que debe ser atendido por las instituciones del Estado. Con esto, las Entidades federativas cumplen con el mandato que exige la LGAMVLV. La información que aquí se presenta no puede ser conclusiva sobre si las características y contenido de esta multiplicidad de leyes estatales efectivamente cumplen con los criterios de atención que demandan los acuerdos y compromisos a los que se ha comprometido el Estado mexicano. Sin embargo, la celeridad con la que se aprobó esta legislación sí da cuenta de la atención que prestaron los congresos estatales y los gobernadores. Si lo hicieron efectivamente o no, requiere una evaluación que permita discernir si efectivamente se cumple el espíritu original de la legislación general.

Una segunda observación refiere a una hipótesis que queda pendiente de comprobación empírica y que consiste en evaluar si la heterogeneidad en las características de los tipos penales asociados a la violencia de género contra la mujer (por ejemplo, la punibilidad) impacta en el proceso de averiguación previa (o en el proceso de integración de una carpeta de investigación) o bien, si incide en las características de la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia de género por parte de las PGJE.

### III. Descripción del proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia

Los primeros esfuerzos de organización del movimiento feminista permitieron la gestación de organizaciones de la sociedad civil que hicieron de la atención y orientación de mujeres víctimas de violencia su principal eje de actividades. Gracias al esfuerzo de estas primeras organizaciones, el problema de la violencia contra la mujer logró transformarse en un problema público que exigía (y demanda) una respuesta gubernamental. En este contexto, a mediados de la década de los años noventa, el gobierno mexicano inició acciones concretas para el cumplimiento de los distintos compromisos que derivaron de su adhesión a convenciones y acuerdos internacionales. Entre las acciones del último quinquenio del siglo XX, sobresale la creación de la Norma Oficial Mexicana Criterios para la atención médica de la violencia familiar (NOM-190-SSA1-1999), cuyo principal objetivo es “establecer los criterios a observar en la atención médica y la orientación que se proporcionan a los pacientes que se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar y definir los criterios para el establecimiento de un registro de probables casos en la materia”.<sup>51</sup>

Con la publicación de la NOM-190-SSA1-1999 no sólo se dio sentido y estructura a las labores de las instituciones del sector salud, a quienes se identificó como estratégicas y prioritarias en la detección, atención y canalización de los casos de violencia contra la mujer, sino que también se crearon lineamientos mínimos para todas aquéllas instituciones públicas que podían tener alguna intervención en la detección, atención y reporte de esta problemática. Así, la NOM-190-SSA1-1999 (ajustada en 2005)<sup>52</sup> constituye para muchas dependencias gubernamentales (incluyendo las PGJE) la referencia obligada para la organización y estructuración de los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia.

En algunas Entidades de la República ha habido un esfuerzo notable por desarrollar modelos de prevención y atención que atendiendo los mínimos que determina la NOM-190-SSA1-1999 (2005), buscan incorporar peculiaridades de la situación de violencia de género que enfrentan las mujeres de la Entidad, ajustar los protocolos de atención a la oferta institucional local o bien, generar lineamientos para la coordinación interinstitucional.<sup>53</sup> También se han dado esfuerzos por desarrollar protocolos de atención para mujeres con características particulares o que enfrentan una situación especial, tales como las mujeres migrantes (particularmente víctimas de violencia sexual)<sup>54</sup> y las mujeres indígenas (en donde se enfrentan además con barreras de carácter cultural).<sup>55</sup> Sin duda, la gran variedad

51 Proyecto de Norma Oficial Mexicana “Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 1999, p. 3

52 NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

53 Dos ejemplos (de una amplia lista) son, el Modelo Único de Referencia y Contra Referencia Para la Detección y Atención de Casos de Mujeres Receptoras de Violencia, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 2009. A nivel local, por ejemplo, Daisy H. Acevedo Mendoza, Modelo de Atención Integral de la Violencia contra las Mujeres, Chihuahua: Gobierno Municipal de Delicias, Chihuahua

54 Un ejemplo reciente es Genoveva Roldán Dávila y Nancy Pérez García (coords.), Construyendo un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de violencia sexual en México, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., México, 2012

55 De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), “las mujeres indígenas se encuentran en mayor riesgo de vulnerabilidad por la triple discriminación de que pueden ser objeto por vivir en condiciones de marginación, por su género y por su origen étnico”. De acuerdo con esta institución, 32.6 por ciento de las mujeres indígenas ha vivido algún tipo de violencia: 26.4% incidentes emocionales; 17% problemas del orden económico; 10.8 % ataques físicos y seis%

de modelos, protocolos, lineamientos y propuestas de atención que existen en la literatura académica y gubernamental sólo dan cuenta de los importantes retos que conlleva la efectiva atención a las mujeres víctimas de violencia.

A pesar de esta amplia gama de modelos, existen principios mínimos a los que parecen converger la mayoría de las propuestas que buscan estructurar la intervención gubernamental. Por ejemplo, se reconoce que la atención a las víctimas de violencia de género debe ser una atención integral, es decir, incorporar una gama de servicios que no sólo permita resolver de manera inmediata las consecuencias de la violencia, sino también generar un proceso de empoderamiento que permita a la víctima romper los potenciales círculos de violencia. Un segundo criterio de convergencia es que la atención al problema de la violencia de género no puede constreñirse a la atención de víctimas, sino que debe incluir de manera articulada esfuerzos institucionales para prevenir y sancionar la violencia de género con el objetivo último de erradicar cualquiera de sus manifestaciones.

A pesar de la convergencia en estos dos principios, no hay en la literatura un consenso evidente sobre las características definitivas de los elementos que debe incorporar un modelo de atención a mujeres víctimas de violencia de género. Esto se debe, entre otros factores, a que se reconoce la heterogeneidad de las mujeres y a que se ha identificado que determinados tipos de violencia de género demandan adecuaciones en los procesos de atención. Así, existe una vasta literatura de estudios cualitativos y cuantitativos dedicados a identificar las mejores prácticas en materia de atención a mujeres víctimas de violencia de género, así como las implicaciones en la variación de los servicios.<sup>56</sup> Sin embargo, también ha habido esfuerzos de sistematización cuyo propósito es establecer lineamientos generales que permitan flexibilidad en el modelo para responder a la heterogeneidad de realidades, sin perder por ello principios rectores. Entre estos esfuerzos, destaca el realizado por el grupo multidisciplinario conocido como Núcleo Multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia “Cecilia Loria Saviñón” (referido como el Núcleo).

El Núcleo realizó un análisis comparado sobre las acciones y políticas dirigidas a atender el problema de violencia de género contra las mujeres en seis países cultural y políticamente afines al nuestro, con el objetivo de identificar mejores prácticas.<sup>57</sup> Con base en este estudio, se presentaron propuestas de modelos de actuación para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género en contra

sexuales. Ver “En riesgo mujeres indígenas por triple discriminación: CNDH”, Notimex, 28 de diciembre del 201. En Chihuahua, por ejemplo, destacan los esfuerzos por proporcionar un servicio especial para mujeres rarámuris víctimas de violencia. Ver “Búnker rarámuri, contra la violencia”, Excelsior, 7 de enero del 2013. En un análisis detallado, la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, establece que la violencia en contra de las mujeres indígenas se debe en parte a: 1) las arraigadas tradiciones jerárquicas patriarcales, presentes en algunas comunidades indígenas, 2) los estereotipos étnicos, 3) la discriminación presente en el conjunto de la sociedad, y 4) las relaciones que existen entre la población indígena y las instituciones estatales, tomando en cuenta el aspecto multicultural en que se desarrollan. Ver ¿Cómo medir la violencia contra las mujeres en México?, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, México, 2011. Un análisis sistemático de la información disponible está en Soledad González Montes y Rosario Valdez Santiago “Violencia hacia las mujeres en ocho regiones indígenas de México: notas metodológicas en torno a la Encuesta Nacional sobre Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas” en Estudios Sociológicos, Vol. 26, No. 77 (May - Aug., 2008), pp. 435-450. Una perspectiva distinta se encuentra en M. Georgina Rivas, Austreberta Nazar, Erin Jane Estrada, Emma Zapata y Ramón Mariaca, “Violencia, anticoncepción y embarazo no deseado. Mujeres indígenas en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas” en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 24, No. 3 (72) (Sep. - Dec., 2009), pp. 615-651.

56 Ver, por ejemplo, Ruth González Serrato, “Comparación de psicoterapia de grupo vs. psicoterapia individual en mujeres sobrevivientes de abuso sexual y/o incesto en la infancia” en Martha Torres Falcón (comp), Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales, México: El Colegio de México, pp. 271-306. Un ejemplo adicional: en Durango se informó que 60% de las mujeres que acuden al área de psiquiatría del Hospital General son de las zonas rurales de la Entidad. Ver “Grave violencia contra las mujeres del campo”, Diario de Durango, 27 de enero del 2013. Referencia atención mujeres indígenas y migrantes

57 El análisis se estructuró en seis componentes: marco normativo, planes y políticas públicas de prevención, formación y capacitación, atención a mujeres víctimas, participación ciudadana, y procesos de justicia. Ver Rosa María Álvarez de Lara y Alicia Pérez Duarte y Noroña (coords), Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Protocolos de actuación, México, IJ-UNAM, 2012, p. 1

de las mujeres, así como modelos de contención para el personal que atiende a mujeres víctimas de violencia, y un modelo de intervención con agresores. Un aspecto importante del trabajo realizado por el Núcleo es que su propuesta sustenta un ambicioso proceso de capacitación a instituciones públicas en las Entidades federativas.

Por estas dos características (un esfuerzo de síntesis y su potencial impacto en las instituciones estatales del país), en este capítulo se usarán los principios y los ejes de acción que se proponen en el Modelo de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia de Género del Núcleo (a partir de este momento, MIA) como punto de referencia para ofrecer, de manera sistematizada, ejemplos que trazan algunas características de los modelos de atención en las PGJE y los CAVI estatales.

Así, debe quedar claro que en este documento se ofrece una descripción analítica que usa el MIA como punto de referencia para generar categorías de análisis que permitan estructurar las observaciones del trabajo de campo,<sup>58</sup> en otras palabras, este documento no evalúa los modelos o protocolos de atención. No sobra enfatizar que una evaluación sólida demandaría, por principio, considerar si las instituciones y sus modelos responden de manera efectiva a la necesidad de atención (o demanda de servicio) y si los protocolos que se implementan constituyen instrumentos eficientes para revertir patrones de violencia contra las mujeres. Sin embargo, sin una descripción sistemática y rigurosa no es posible ofrecer explicaciones o aventurar evaluación alguna. Así, este proyecto no evalúa, sino describe los modelos o lineamientos -formales e informales- que estructuran la interacción del personal de las PGJE y los CAVI con mujeres víctimas de violencia de género.

Hay dos consideraciones metodológicas adicionales a tomar en cuenta en el ejercicio descriptivo que se ofrece en este apartado. La primera es recordar que la principal fuente de información para la elaboración de este Proyecto proviene del trabajo de campo, tal y como se detalla en el primer capítulo. Con la finalidad de completar la información que recibieron los equipos de trabajo o generar un punto de contraste, la coordinación de este Proyecto realizó diversas solicitudes de información a las PGJE sobre aspectos vinculados con los procesos de atención a mujeres víctimas de violencia de género y a la recolección de datos. Así, resulta evidente que la información que alimenta este Proyecto tiene como única fuente las declaraciones de los servidores públicos de las propias PGJE y los CAVI sobre su actuar cotidiano. La posibilidad de obtener información más objetiva disminuye debido a que sólo ocho PGJE cuentan (o proporcionaron) protocolos escritos (ver tabla 3.1).<sup>59</sup> Por estas razones, este proyecto no es un análisis de jure, sino un análisis *in situ*.

58 Sobre las características de un ejercicio científico de descripción ver Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba. *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press, Princeton, capítulo 2.

59 Aunque no se presenta de manera sistematizada, la situación es muy similar en CAVI. En algunas Entidades no existe protocolo escrito, en otras éste se encuentra en elaboración.

	Tipo de protocolo
FED	*
AGS	
BC	F
BCS	
CAM	
CHIS	F
CHIH	F
COA	
COL	F
DF	F
DGO	
GTO	
GRO	
HGO	
JAL	*
MICH	
MOR	
NAY	
NL	*
OAX	
PUE	*
QRO	F
QROO	*
SLP	
SIN	
SON	
TABε	
TAM	
TLX	
VER	F
YUC	F
ZAC	

### TABLA 3.1

Existencia de protocolos formales e informales que describen la atención a mujeres víctimas de violencia de género contra la mujer

\* No hay dato

1. El procedimiento descrito no se encuentra formalizado en un protocolo, por lo que es probable que la atención dependa del grado de sensibilización del personal de cada agencia, ya sea por su participación en cursos de la Procuraduría, o su experiencia profesional pasada.

Tabasco: El procedimiento descrito no se encuentra formalizado en un protocolo, por lo que es probable que la atención dependa del grado de sensibilización del personal de cada agencia, ya se por su participación en cursos de la Procuraduría, o su experiencia profesional pasada

La segunda consideración a destacar es la dificultad para generar un diagrama de atención único que logre capturar las características que existen en cada una de las Entidades federativas (y también al interior de ellas). Con la finalidad de no perder la riqueza de detalles que fueron capturados en el trabajo de campo, cada uno de los procesos de atención se presenta en forma de diagrama en el [Anexo V](#). Cada diagrama se sustenta en la narrativa que elaboraron los equipos de investigación y cuya versión in extenso fue entregada al INMUJERES como reportes individuales de investigación.

### **Marco de referencia: modelo de atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género (MIA)**

#### **Principios y ejes de acción**

El Núcleo define los modelos de atención como “herramientas de trabajo para quienes tienen a su cargo determinadas tareas [y] no [como] un esquema o eje de acción de política pública”.<sup>60</sup> En esta lógica, se propone un modelo de atención basado en cinco principios de actuación y estructurado en siete ejes de trabajo. Los principios del modelo son: el reconocimiento de la veracidad del dicho de la mujer, el respeto a la decisión y dignidad de la mujer víctima que es usuaria de los servicios de atención,<sup>61</sup> la no revictimización,<sup>62</sup> la garantía de confidencialidad<sup>63</sup> y la no discriminación.<sup>64</sup>

Los siete ejes de trabajo del modelo son los siguientes. El primero se refiere a la existencia de un contacto universal o ventanilla única donde se recaba la información general de la víctima y de los hechos. El objetivo de disponer de una ventanilla única es establecer un punto de contacto donde la víctima presente por primera y única vez información sobre su situación. Para que esto sea así, la información que proporcione la víctima deberá ser sistematizada de manera electrónica en un “expediente universal” y en un “sistema único de información electrónico, compartido por todas las dependencias que integran [el] Sistema Nacional y/o el Sistema Estatal [para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres] según sea el caso”.<sup>65</sup> En este expediente universal también debe compilarse información y pruebas de los hechos “identificando tipo y modalidades de la [violencia]”.<sup>66</sup>

La ventanilla única o contacto universal refiere la existencia de un único punto de acceso para la mujer víctima que lo mismo puede tratarse de una institución del sector salud, una agencia de procuración de justicia, un centro de atención a víctimas o de cualquier otra institución involucrada. La propuesta establece que “la unidad, módulo itinerante, centro de atención, línea telefónica, centro de salud, unidad de policía o agencia del Ministerio Público, que reciba por primera vez a una mujer determinada representa[rá] para ella la figura del Contacto Universal o Ventanilla Única”.<sup>67</sup>

El segundo eje es de detección y/o diagnóstico de la situación de la violencia en donde hay tres factores que deben definirse: las características de la violencia, las secuelas de la violencia y el nivel de

60 Ver Álvarez de Lara, et al. op. cit. , p.3

61 Es decir, ofrecer la gama de servicios y que la mujer decida, ibíd. p. 75

62 Es decir, “minimizar, tergiversar, negar o reiterar la explicación del reclamo original de la situación de violencia” ídem

63 Esto es, que la “información recibida de la mujer víctima en cualquiera de las instancias que brindan servicios de atención, será objeto de total y absoluta confidencialidad, compartida únicamente al interior del equipo de atención y/o por autorización expresa de la mujer que se trate” ídem

64 “[...] que las mujeres víctimas de violencia serán atendidas por igual sin distinción por su condición de origen étnico o racial, edad, credo, nivel económico, nivel social, escolaridad, capacidades diferentes, nacionalidad, actividad profesional, orientación o preferencia sexual y de cualquier otra diferencia” ídem

65 Ibíd. p.76

66 ídem

67 En este primer eje se reconocen cuatro canales de atención: presencial (la mujer asiste a la institución), en línea (la mujer contacta vía internet), telefónica, itinerante (es decir, in situ, el equipo de atención se desplaza al lugar en el que es requerido ya sea por solicitud, en respuesta a una situación evidente de violencia o bien porque responde a un itinerario de visitas). Ídem

riesgo que enfrenta la víctima. De acuerdo con el Modelo, éste es un momento crítico en el proceso de atención pues de esta evaluación inicial depende la determinación de las acciones a tomar y las alternativas de atención que se propondrán a la víctima.<sup>68</sup> Es en este momento que se identifica el tipo de servicio, “se inician los procesos de referencia y contra referencia y se diseña la ruta crítica”.<sup>69</sup> La importancia de estas primeras decisiones es evidente y por ello, se propone que el personal encargado de recibir y atender a la víctima en la ventanilla única sea una persona con la preparación adecuada para las tareas de detección y diagnóstico, un especialista o profesional, idealmente del área de trabajo social.

El tercer eje alude a los servicios de atención que deben proporcionarse –o facilitarse a través de gestión institucional- a la mujer víctima de violencia. Se identifican cinco esferas de atención: psicológica, jurídica, médica, de trabajo social y de protección. De acuerdo con el MIA, la atención psicológica debe ser proporcionada por profesionales del área a través de procesos terapéuticos individuales, grupales o familiares. Esta atención debe tener una visión humanista, es decir, centrada en la persona y sus necesidades. La atención jurídica debe estar a cargo de profesionales en el área y tiene a su cargo ofrecer información sobre los derechos de las mujeres, así como las “características de los procesos judiciales y [las] opciones legales” al alcance de la mujer.<sup>70</sup> La atención jurídica no se restringe a asesoría e información, sino que puede extenderse a procesos de acompañamiento e incluso, representación jurídica.<sup>71</sup>

La atención médica se proporcionará por profesionales en medicina (o ciencias de la salud) quienes deben identificar secuelas, afecciones físicas, así como contener y prevenir consecuencias mayores.<sup>72</sup> En este punto es relevante destacar la necesidad de incorporar atención psiquiátrica si es requerida. La cuarta modalidad de atención se refiere a trabajo social, donde profesionales en el área asisten a las víctimas no sólo en la vinculación con otros centros o instancias de atención, sino también en la “búsqueda de apoyos que contribuyan a visualizar un panorama diferente sobre su esquema de vida tales como el empleo, créditos, vivienda, escuelas, capacitación, etcétera.”<sup>73</sup> La intervención del profesional en trabajo social es un elemento clave para “la reconstrucción y reconocimiento de la red de apoyo [...]” de la víctima, así como para hacer de su conocimiento todos los recursos institucionales a su alcance.<sup>74</sup> La última modalidad de atención refiere a las acciones de seguridad pública y protección de las mujeres que se proporciona a través de instancias de seguridad pública con la finalidad de alejar al agresor o bien, ubicar a la víctima en un espacio seguro, como puede ser un refugio.

El cuarto eje del modelo indica la incorporación en el servicio de atención de personas involucradas, tales como hijas, hijos, familiares o testigos. El quinto eje del modelo llama la atención sobre la necesidad de espacios acondicionados a las necesidades de atención. El sexto eje hace énfasis en las características que deben tener los profesionales encargados de la atención a víctimas: contar con formación profesional; contar con capacitación sobre el marco normativo, el marco conceptual de género y violencia, el modelo de atención, así como sobre las guías de actuación especializadas; y en tercer lugar, el personal que proporciona atención debe tener acceso a servicios de contención emocional.<sup>75</sup> Finalmente, el séptimo eje del modelo alude a la necesidad de incorporar medidas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

68 *Ibíd.*, p. 77

69 *Ibíd.*, p. 78

70 *Ídem*

71 *Ídem*

72 Al estar obligada la atención médica por la NOM-046-SSA2-2005, se deben contemplar cinco elementos: detección, asesoría especializada, plan de seguridad e información legal, atención médica, referencia y contrarreferencia, así como seguimiento. Ver NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

73 Álvarez de Lara, et al. op. cit., p. 95

74 *Ídem*

75 *Ibíd.*, p. 81

## **Descripción de los modelos de atención a mujeres víctimas de violencia de género en las PGJE y los CAVI**

El trabajo de investigación sobre los procesos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género de las PGJE y los CAVI indica que uno de los principales problemas es evitar la revictimización. La información recabada permite argumentar que esta situación responde más a las características del funcionamiento de las Agencias del Ministerio Público (generales y especializadas) y a la carencia de sistemas de información compartidos entre estas oficinas y los CAVI, que a una abierta indolencia por parte del personal que trabaja en estas oficinas. De hecho, las entrevistas al personal encargado en las Agencias del Ministerio Público Especializadas y los CAVI sugieren un esfuerzo por minimizar la revictimización. Con mucha probabilidad esto se debe a que se trata de personal capacitado o sensibilizado por la experiencia. La probabilidad de revictimización es distinta entre las Agencias del Ministerio Público y los CAVI. En las primeras resulta casi inevitable, mientras que en las segundas disminuye de manera considerable.

### **Las Agencias del Ministerio Público**

El criterio para determinar la probabilidad de revictimización a la que está sujeta una mujer víctima de violencia de género es si ésta debe repetir su historia dentro de una misma institución. Esto es, se evalúa el hecho de que la mujer tenga que reiterar “la explicación del reclamo original de la situación de violencia” o bien si el personal a cargo de la atención minimiza, tergiversa o niega la explicación del reclamo original. En este reporte no se analiza si el personal de las AMP minimiza, tergiversa o niega la explicación, pues esta consideración requiere de una información específica (la percepción de la víctima) que no forma parte de este proyecto. Sin embargo, sí es posible identificar la probabilidad de que la víctima esté obligada a repetir la narración de los hechos de violencia.

En este tenor, una primera observación es que la revictimización en las Agencias del Ministerio Público no sólo es común, sino que parece inevitable dada su estructura de trabajo. Por ejemplo, cuando la Agencia del Ministerio Público que visita la víctima es competente para conocer de su situación, se inicia el proceso usual de recepción de denuncia; sin embargo, si en la Entidad (o ciudad) existen Agencias del Ministerio Público Especializadas (AMP-E), las y los Agentes del Ministerio Público de las Agencias del Ministerio Público Generales (AMP-G), una vez escuchada la razón por la cual la víctima ha acudido a sus instalaciones, la canalizan a las AMP-E donde la víctima debe repetir con mayor detalle las razones de su visita. Estas situaciones no implican que la víctima realiza una narrativa pormenorizada con el primer contacto, sin embargo, sí es necesario proveer información específica para determinar la competencia de la PGJE (sobre todo en casos de violencia intrafamiliar).

En las entrevistas se detectó que en algunas AMP-G cuentan con protocolos (no escritos) sobre cómo actuar en estos casos, de tal suerte que las y los Agentes del Ministerio Público saben que es necesario dar “cierto seguimiento especializado” y que “hay ciertas pruebas que [...] que recabar”.<sup>76</sup> Se explicó también que estas diligencias están ya establecidas en la lógica de la averiguación previa; en palabras de una AMP:

[...] por ejemplo, si son cuestiones de delitos sexuales, [el proceso] es pasarlas con el médico, pasarlas con un psicólogo, dependiendo muchas veces... las víctimas vienen en una etapa de crisis que... entonces, antes de tomarles su declaración, hay que llamarle a un psicólogo, para que ese psicólogo sea el encargado de ayudarnos en la preparación de la víctima para tomarle su declaración.<sup>77</sup>

En estas ocasiones, la Agencia del Ministerio Público General que está de guardia busca avanzar en

<sup>76</sup> Entrevista Agencia del Ministerio Público General (con detenido), Aguascalientes

<sup>77</sup> Idem

el proceso de averiguación, recibiendo a la víctima, iniciando el trámite y canalizándola a las agencias especializadas posteriormente.

Esta situación suele ser común porque las víctimas no necesariamente conocen la existencia de la AMP-E por lo que acuden a Agencia del Ministerio Público más cercana, o bien porque han sido canalizadas o trasladadas directamente por personal de seguridad pública. Una segunda razón es que las AMP-E no suelen tener un horario continuo, por lo que aquellas situaciones que se presentan fuera de sus horas hábiles son atendidas (de manera inicial) por las Agencias del Ministerio Público que están de guardia. Una tercera razón es que algunas Agencias Especializadas no trabajan con detenido por lo que cuando esto sucede (usualmente en situaciones de violencia intrafamiliar), los cuerpos de seguridad trasladan a víctima y agresor a las Agencias del Ministerio Público que trabajan con detenido (usualmente con horario de 24 horas) para proceder de manera inmediata con las diligencias ministeriales. Una Agente del Ministerio Público explica: “si reúno los elementos suficientes en el término constitucional, lo mando ante el juez y si por equis motivo no logro reunirlos, o se le fija una fianza, o sale bajo las reservas, se remite a la agencia especial”.

En entrevista, algunas Agentes del Ministerio Público de Agencias mixtas o generales explicaban el proceso de entrevista y el esfuerzo que se realiza para evitar la revictimización de las personas. Por ejemplo, se explicó que en una Agencia General de Tlaxcala, la Agente del Ministerio Público realiza la “entrevista previa” y se comunica “con el AMP que está de guardia en Módulo [Agencia especializada] para que se traslade [a las instalaciones de la Agencia General] y aquí que se le dé la atención”.<sup>78</sup> La entrevistada apuntó que aunque no cuentan con un protocolo o lineamiento escrito sobre las características que debe tener esa entrevista inicial, se busca que:

[...] las entrevistas [sean] muy genéricas. No tanto en detalles porque luego la gente lo siente como una agresión. Y a veces el decir “ya le expliqué a uno mi problema y ahora tengo que explicarle a otra persona” y lo sienten como una agresión a su intimidad. Procuramos que sean las declaraciones muy genéricas, y ya hasta el momento que se pone la declaración, ir particularizando en relación al delito.<sup>79</sup>

En esta Agencia, cuando se trata de delitos sexuales, la AMP interviene sola en la entrevista inicial, sin ayuda o colaboración de apoyo psicológico. En esos casos, la Agente comentó que se le explica a la víctima lo que se necesita de esa entrevista, en sus palabras, se le explica a la víctima:

[...] necesitamos esto: ‘son preguntas que te van a hacer sentir incómoda pero créeme que son estrictamente necesarias para poder ayudarte bien, sí necesitamos de tu cooperación, si te sientes incómoda es esto, no es por morbo...’ Tratamos de que ellas también entiendan nuestra postura; porque para nosotros también no es fácil el decirle, ‘oye ¿y te penetró o no te penetró? [...] ¿eyaculó o no eyaculó?, no es tan fácil a una persona a la que no conoces, y que sabes que sufrió una agresión de esa naturaleza, hacerle ese tipo de preguntas.’<sup>80</sup>

En la mayor parte de las Entidades, las víctimas son canalizadas a servicios de atención a víctimas una vez concluido el proceso de denuncia (en contadas ocasiones, existe una Agencia del Ministerio Público en las mismas instalaciones) y cuando esto sucede, la víctima está obligada a repetir los hechos al personal del CAVI, dada la ausencia de sistemas compartidos de información entre las AMP generales o especializadas y los CAVI.

En algunas Agencias del Ministerio Público, la víctima debe dar detalles iniciales de los hechos que motivan su vista a personal que no es el Agente del Ministerio Público a cargo de integrar la averiguación previa o iniciar la carpeta de investigación. Estos casos suceden cuando el primer contacto de la víctima es con el personal de barandilla de las AMP-G, quienes ejecutan de manera administrativa

78 Entrevista Agencia del Ministerio Público General, Tlaxcala

79 Idem

80 Idem

su responsabilidad de dirigir a las víctimas a las AMP-E o remitirlas con una o un Agente del Ministerio Público de guardia. Éste es el caso, por ejemplo, en las AMP-G de Aguascalientes, Guanajuato y Zacatecas.<sup>81</sup>

En otras Entidades, la recepción de la víctima la realiza una o un Agente del Ministerio Público receptor que turna los casos a la mesa correspondiente donde atiende un Agente del Ministerio Público Integrador. Así, la víctima es atendida por, al menos, dos personas distintas a lo largo del proceso. Sólo en los casos en que la persona que esté de guardia (es decir, fungiendo como Agente del Ministerio Público receptor) sea la misma persona encargada de integrar el asunto (es decir, fungir como Agente del Ministerio Público Integrador), la víctima se vincula con la o el mismo Agente del Ministerio Público a lo largo del proceso. Esta diferenciación, ocurre, por ejemplo, en Colima y en Hidalgo.

Usando el caso de Colima a modo de ejemplo de esta dinámica, se tiene que cuando llega la víctima a las instalaciones de alguna Mesa Especializada en Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales (que se encuentran en el edificio central de la Procuraduría estatal), pasa a la recepción y tras unas breves preguntas de las recepcionistas para conocer el motivo por el cual visita la oficina, la mujer se anota en una hoja, toma un número y aguarda en la sala de espera a que su número aparezca en una pequeña pantalla que indica la Mesa del Ministerio Público receptora de denuncias a la que debe acudir. El MP receptor toma la denuncia de la víctima y manda el caso al MP integrador quien integra la averiguación previa.

Si el delito a denunciar se trata de violencia sexual o violencia severa con marcas físicas visibles, o la mujer se presenta en franco estado de crisis emocional, la víctima no espera turno de la manera usual, sino que es trasladada a unas bancas acondicionadas junto a las mesas del MP integrador. Su primer contacto, sin embargo, es con el MP receptor quien tras una breve entrevista, canaliza directamente a la persona con el MP integrador que se encargará de recibir la denuncia e integrar la averiguación previa. Así lo explicó una AMP:

Si es un asunto delicado, casi nunca las hacen esperar. Nos la pasan a la banquita, porque obviamente no es lo mismo venir a denunciar un robo o un fraude, que venir a denunciar una violación o una violencia. Porque yo sí me he percatado... pues con trabajos se animan a venir a denunciar y luego verse expuesto o venir aquí a decir "¿sabe qué? vengo a denunciar una violación" y hay más gente... Sí es un poquito incómodo, por eso siempre la inquietud de que las áreas de este tipo de delitos fueran un poquito separadas de las demás Agencias.<sup>82</sup>

En otras Entidades se ha desarrollado una figura de primer contacto que realiza funciones de orientación. Esta figura permite a la víctima recibir información sobre los servicios a su disposición y ayuda a determinar si la Agencia del Ministerio Público a la que está acudiendo efectivamente constituye la institución gubernamental que puede intervenir para resolver su problemática (pues no siempre se trata de asuntos de índole penal). La figura del orientador también permite hacer más eficiente el tiempo de las y los Agentes del Ministerio Público, porque evita que atiendan situaciones que no son de su incumbencia. La figura de un "orientador", tiene varias modalidades.

Por ejemplo, en Entidades como Baja California y Durango son Agentes del Ministerio Público (Agentes del Ministerio Público Orientadores)<sup>83</sup> quienes reciben en primera instancia a las víctimas, escuchan las razones de su visita y determinan si la situación es de competencia de las AMP-E.<sup>84</sup> Esta figura difiere de la del AMP receptor en tanto que es explícita la responsabilidad de orientar (que no

<sup>81</sup> Existen matices, por ejemplo, en Guanajuato se trata de un Módulo de Atención con personal capacitado (licenciados en derecho) que suelen minimizar la entrevista inicial.

<sup>82</sup> Entrevista Agente del Ministerio Público, Mesa Especializada en Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, Colima.

<sup>83</sup> Este dato alude a la Unidad de Orientación y Atención Temprana de la PGJ de Baja California

<sup>84</sup> Como la Unidad de Investigación de Delitos contra la Libertad Sexual y la Familia o la Unidad contra la Violencia contra la Mujer.

es mandato en el caso del AMP receptor). Una situación similar ocurre en Morelos con los “orientadores ciudadanos”, sin embargo, estos no son Agentes del Ministerio Público.

En otras Entidades, este primer contacto de orientación es un auxiliar administrativo (Michoacán) o de asistencia jurídica que realiza una primera entrevista y determina si el asunto es de competencia de la institución. La AMP-E de Hidalgo ejemplifica con mucha claridad la dinámica de esta última modalidad de organización. El personal del área de Asistencia Jurídica,<sup>85</sup> solicita los datos generales (nombre, ocupación, edad, estado civil, domicilio y teléfono) de la víctima y la registra en un “control de audiencia”. Una vez concluida esta formalidad, el personal del Área solicita a la víctima narrar su problema. Con esta información, el personal “dilucida” si se trata de una cuestión de “índole penal” o bien si se trata de una situación que pueda resolverse por conciliación, en cuyo caso, canalizan a la víctima a la instancia correspondiente.<sup>86</sup>

Cabe destacar que el personal del Área de Asistencia Jurídica no cuenta con un lineamiento o protocolo específico sobre qué trato otorgar a la víctima de acuerdo al tipo de delito, de tal suerte que el trato está determinado por “la experiencia, por el tiempo que hayan registrado [el personal] y [...] las capacitaciones que se han dado durante todo este tiempo”.<sup>87</sup> A pregunta expresa de las acciones que se toman cuando se trata de violencia sexual, el personal del Área comentó:

Desde luego hablamos con la persona, tratamos de calmar [y saber] cuál es la situación, y nosotros directamente los subimos con el Agente del Ministerio Público y exponemos cuál es la situación. [...] si es una menor y viene acompañada de sus papás, bueno, pues ya sacan su identificación y ya les toca su turno.

El funcionamiento de las Agencias del Ministerio Público da cuenta de la dificultad para establecer una ventanilla única o contacto universal donde la víctima pueda proporcionar sus datos y la información de los hechos por una única ocasión. Es importante destacar, sin embargo, que la existencia de múltiples puntos de contacto disminuye en las AMP-E donde la víctima suele ser recibida por personal de trabajo social o directamente por la Agente del Ministerio Público encargada de integrar y dar seguimiento a la averiguación previa o a la carpeta de investigación.

Por ejemplo, en una de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar de Guanajuato, las AMP encargadas salen de manera constante a la sala de espera “para ver quién está o si ya se atendió”.<sup>88</sup> Son pocas las ocasiones en las que la carga de trabajo obliga a que sea personal administrativo el que acuda a la sala de espera para continuar con el registro de personas. Así, el primer contacto con el usuario es de las propias Agentes del Ministerio Público quienes se entrevistan con las víctimas –una vez que se han registrado– a fin de conocer el motivo de su presencia y con base en esta información, explican los trámites que se realizan en la Agencia, en particular,

[...] en qué consiste la denuncia penal, lo que se pretende [...]. Según el problema que nos plantean, les explicamos las diligencias que se pueden llevar a cabo, y ya posteriormente le explicamos en qué consiste el acta de hechos y [las personas] deciden.<sup>89</sup>

Por otra parte, la desvinculación entre las instancias de procuración de justicia y las oficinas de atención a víctimas hace casi imposible la existencia de un ‘expediente universal’ en la Entidad, pues los

85 El área de asesoría jurídica se encuentra ubicada en una pequeña oficina de la planta baja. Cuenta con dos escritorios ocupados por dos asesores, una mujer y un hombre, ambos con estudios en Derecho que “tienen el curso que da el Instituto Hidalguense de las Mujeres en cuanto a situaciones y perspectiva de género” (entrevistado del área). Al personal del área se suma un mediador del Área de Justicia Alternativa de la propia PGJE que se encuentra en la oficina todos los días hábiles en el horario oficial.

86 Incluso, personal de conciliación acompaña al personal de asesoría jurídica en todo momento.

87 Entrevista personal Asistencia Jurídica, Hidalgo

88 Entrevista con una Agente del Ministerio Público, Agencia Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, Guanajuato

89 Idem

sistemas (manuales o informáticos) de recolección de datos suelen ser independientes: uno genera información para integrar una averiguación previa o iniciar una carpeta de investigación, mientras que el otro simplemente genera un expediente administrativo. Un ejemplo de esta situación es Guanajuato, donde recibir atención por parte de los servicios de atención a víctimas requiere una solicitud oficiosa del Ministerio Público (es decir, la víctima debió haber presentado denuncia). Cuando la o el AMP canalizan a una mujer a los servicios de atención a víctimas, la o el AMP están obligados a indicar sólo los datos generales de la víctima y el tipo de atención que se solicita, sin embargo, a fin de minimizar la solicitud de información, algunos AMP incorporan “toda la declaración”. No hay un lineamiento o criterio establecido, por lo que depende “del estilo del [Agente del] Ministerio Público”.<sup>90</sup>

La lógica de funcionamiento de las Agencias del Ministerio Público también dificulta la evaluación integral de primera instancia que propone el MIA, pues el personal que recibe a la víctima no siempre es el encargado de detectar y diagnosticar el nivel de riesgo que enfrenta, a fin de ofrecerle los servicios que efectivamente requiere. En las Agencias del Ministerio Público, lo usual es que esta evaluación la realice la o el Agente del Ministerio Público a cargo de recibir la declaración de la víctima. Para la o el Agente del Ministerio Público, en este primer momento, la prioridad es establecer si la víctima está en condiciones de presentar una declaración y esto es así porque en muchas ocasiones las y los Agentes enfrentan las restricciones que impone el plazo del término constitucional o bien, porque las pruebas periciales que deben realizarse tienen un tiempo perentorio (principalmente, cuando se trata de violencia sexual).

Si la víctima no puede declarar porque se encuentra en evidente estado de alteración emocional, las y los Agentes del Ministerio Público acuden a personal de psicología o trabajo social de los servicios de atención a víctimas o bien, a peritos en psicología de la propia PGJE con la finalidad de procurar contención inmediata, pero no con el objetivo de realizar una evaluación integral. La decisión usualmente depende de la existencia y cercanía del personal. Por ejemplo, en Nayarit, se indicó que si la víctima llega a la Mesa Especializada en Delitos Sexuales y de Adolescentes

[...] alterada, llorando, ida, porque hay en ocasiones que ni saben cómo llegan [...] nosotros lo que hacemos es..., si nosotros podemos [controlarlas] lo hacemos: tranquila... le explicamos, platicamos con ella, le decimos cuál es el procedimiento. Y algo que nosotros hacemos es manifestarle que el primer paso ya lo dieron al estar aquí, que ya lo demás es cuestión de nosotros. Eso es cuando nosotros podemos controlar a la víctima; cuando no podemos entonces [...] nos apoyamos en PROVIC, que es la Coordinación en Atención a Víctimas del Delito. [...] ellos nos mandan un psicólogo para que el psicólogo trabaje con la persona, con la víctima, a veces también con los ofendidos y ya, de manera que nosotros podamos trabajar y entrar a la declaración, que es lo que a nosotros nos interesa de entrada para la integración de la averiguación previa.<sup>91</sup>

La entrevistada abundó que usualmente el psicólogo acude a las instalaciones de la Agencia por las víctimas y las trasladan a las instalaciones de PROVIC, pues ahí “tienen sus áreas especiales, lo trabajan [sic] y ya que está la persona controlada, me la regresan para nosotros atenderla aquí”.<sup>92</sup> Agregó,

Hay ocasiones que sí [los psicólogos acuden a las instalaciones de la Agencia y] [...] habilitan los escritorios o los cubículos, porque aquí [en la Agencia] en sí, no tenemos un lugar en especial pero ellos. Lo hacen ya sea a veces, el mismo director de averiguaciones previas sale de la oficina y lo deja [al psicólogo] [...].<sup>93</sup>

90 Entrevista con personal de uno de los Equipos Operativos de la Coordinación de Atención a Víctimas, Guanajuato

91 Entrevista con personal de la Mesa Especializada en Delitos Sexuales y de Adolescentes, Nayarit.

92 Idem

93 Idem

Cuando no hay personal disponible (situación usual dada la escasez de personal capacitado en las áreas de atención a víctimas o de peritos especializados), los esfuerzos de contención se restringen a las buenas artes del Agente del Ministerio Público a cargo. Por ejemplo, en una Agencia General de Tlaxcala, la entrevistada indicó que la estrategia es dar tiempo a la persona para tranquilizarse. Y abundó que esta práctica es una rutina compartida con “los demás compañeros” que se basa más en “la experiencia” que en “un lineamiento en específico”. Explicó que también influye el hecho de que han recibido “cursos en relación a lo que es la atención a las víctimas, víctimas en violaciones, violencia intrafamiliar”.<sup>94</sup>

La situación es similar cuando la mujer acude con lesiones o ha sido víctima de violencia sexual. En estos casos, se busca la intervención de un perito que certifique las lesiones y proporcione atención inmediata. Si las lesiones son de consideración, se suele enviar a la víctima a instancias de salud para su atención y el personal de la Agencia puede trasladarse al lugar para recabar la denuncia (por ejemplo, un hospital regional). En algunas Entidades existen lineamientos que indican que si el caso trata de violencia sexual, se debe aplicar un protocolo de profilaxis cuyo objetivo es limitar las posibles consecuencias colaterales de este tipo de violencia, como son el contagio de enfermedades de transmisión sexual o un embarazo.

Así, es la o el AMP quien determina no sólo el tipo de atención que debe recibir la víctima, sino el orden en que ésta debe ser proporcionada. Adicionalmente, las y los Agentes del Ministerio Público juegan un papel central en la determinación del nivel de riesgo que corre la mujer, pues es en el momento de la denuncia cuando se decretan o solicitan órdenes de protección (ya sea que la o el Agente del Ministerio Público lo decrete directamente o bien, que lo solicite al Poder Judicial); o bien, cuando se busca la canalización de la víctima a un refugio. La tabla 3.2 indica cuáles son las entidades donde las y los Agentes del Ministerio Público cuentan con la facultad de emitir o solicitar órdenes de protección: en 21 Entidades la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia o bien el Código Penal de la Entidad determina que las y los Agentes del Ministerio Público tienen esta facultad; en el resto, la o el Agente del Ministerio Público solicita estas órdenes al Poder Judicial.

94 Entrevista Agencia del Ministerio Público General, Tlaxcala. Es importante destacar que la entrevistada indicó que el Instituto de la Mujer Tlaxcalteca ha “ofrecido su apoyo” para lidiar con estas situaciones, aunque parece ser que nunca se ha recurrido a él.

	ACCIÓN	FUENTE
FED	Decreta	LGAMVLV
AGS	Decreta	LEAMVLV
BC	Decreta	LEAMVLV
BCS	Solicita	CP
CAM	Solicita	CP
CHIS	Decreta	LEAMVLV
CHIH	Decreta	CP
COA	Solicita	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza
COL	Decreta	Ley de Violencia Intrafamiliar
DF	Solicita	LEAMVLV
DGO	Solicita	LEAMVLV
MEX	Decreta	CP
GTO	Decreta	LEAMVLV
GRO	Decreta	CP
HGO	Decreta	LEAMVLV
JAL	Decreta	CP
MICH	Decreta	CP
MOR	Decreta	LEAMVLV
NAY	Solicita	LEAMVLV
NL	Solicita	CP
OAX	Decreta	CP
PUE	Decreta	LEAMVLV
QRO	Decreta	CP
QROO	Decreta	CP
SLP	Solicita	CP
SIN	Solicita	LEAMVLV
SON	Decreta	LEAMVLV
TAB	Decreta	LEAMVLV
TAM	Solicita	CP
TLX	Decreta	LEAMVLV
VER	Decreta	CP
YUC	Decreta	LEAMVLV
ZAC	Solicita	CP

### TABLA 3.2

Atribuciones del Agente del Ministerio Público para decretar órdenes de protección de emergencia y preventivas

LGAMVLV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.  
LEAMVLV: Legislación Estatal en la materia. Las siglas pueden no corresponder al nombre la legislación.  
CP: Código Penal.

Fuente: Código Penal Federal y Estatales, Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Legislación Estatal en materia de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Suprema Corte de Justicia de la Nación disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/normativa/paginas/legislacion.aspx>

Como se mencionó anteriormente, existen Entidades en donde el primer contacto de la víctima no es la o el Agente del Ministerio Público, de tal suerte que es el personal de primer contacto quien realiza una rápida evaluación de la situación de la víctima. Por ejemplo, la víctima puede ser recibida por personal de trabajo social o asistencia jurídica quien no sólo determina si es competencia o no de la Agencia, sino que también decide en primera instancia las acciones a seguir si la víctima acude en estado de crisis o con lesiones.

En resumen, en la mayoría de las Agencias del Ministerio Público, son los AMP –o personal de primer contacto– quienes realizan la primera evaluación que sugiere el MIA que, como resulta evidente, no se trata de una evaluación integral. Ésta sucede una vez que las víctimas acuden a los Centros de Atención a Víctimas.

Existen Entidades donde por lineamiento se ofrece a las mujeres víctimas de violencia los servicios de atención a víctimas (usualmente, aquéllos dependientes de la propia PGJE) e incluso son canalizadas de manera oficiosa por el personal de la Agencia del Ministerio Público (por ejemplo, Guanajuato, San Luis Potosí). En otras Entidades, la canalización sólo es obligatoria en delitos sexuales o delitos en agravio a menores (dejando como una oferta de servicios la canalización a las víctimas de delitos de violencia intrafamiliar). Y en otras Entidades esta canalización suele ocurrir porque el personal del CAVI es el encargado de realizar peritajes especializados (San Luis Potosí). Así, la evaluación integral se lleva a cabo sólo si la víctima acude a estos servicios. En este punto es importante destacar que son pocos los CAVI que cuentan con personal suficiente que les permita “recuperar” aquellas víctimas que fueron canalizadas por la o el Agente del Ministerio Público, pero que no se presentaron en las instalaciones de atención a víctimas.

Sin lugar a dudas, los problemas de revictimización, la falta de detección y diagnóstico del nivel de riesgo que enfrenta la mujer disminuyen de manera considerable cuando se trata de Centros de Justicia para Mujeres que cuentan con un efectivo sistema de comunicación interna o que han implementado novedosas estrategias de información. Por ejemplo, en el Centro de Justicia para las Mujeres de Campeche se emplea una cámara de Gesell para la entrevista inicial con mujeres y/o menores víctimas de violencia sexual. La entrevistada explica:

[E]sta parte [señalando la sala] es una sala como las de la psicología, adecuada con unos *foamys* en el suelo, en el caso de atención a niños, y del otro lado, tenemos sistema de sonido. Acá [señala la Cámara Gesell] le hacen entrevista con una psicóloga, pero debe de saber [la víctima] que atrás del vidrio que se encuentra polarizado la está escuchando la médico legista, en casos de violencia sexual, y la ministerio público que van a escuchar toda la narración que le va a hacer a la psicóloga de manera íntima, [...] para que no tenga a todos enfrente, y con eso evitamos que ella lo cuente tres veces, lo va a contar una vez nada más [...]. [Así], cuando pasa con el MP, [la víctima] simplemente va a dar los datos que el MP le solicite, algunas preguntas, [pero] ya no cuenta toda la historia desde el principio.<sup>95</sup>

Un ejemplo adicional es el CEJUM de Chihuahua y su sistema de colores en los gafetes que reciben las usuarias al llegar al Centro, el cual constituye un atajo de información para el personal:

[...] el color del gafete indica el motivo por el cual la víctima está en el CEJUM: blanco, acude por primera vez, rosa acude a cita programada con psicología o asesoría jurídica del Área Social, amarillo acude a cita o seguimiento de su proceso en el área de Fiscalía, morado indica que la víctima se encuentren en crisis emocional, urgencia de salud física y mental, situación de riesgo inminente o violencia física o sexual reciente. Este color, en particular, indica que la víctima debe ser atendida de inmediato y derivada al área y con el profesional correspondiente.<sup>96</sup>

95 Entrevista personal del Centro de Justicia para las Mujeres, Campeche.

96 Entrevista personal de un Centro de Justicia, Chihuahua.

Aunque algunos de estos mecanismos y estrategias han ayudado a reducir situaciones de revictimización, es importante reflexionar sobre las implicaciones no sólo éticas y jurídicas de estas estrategias. Por ejemplo, el uso de la Cámara Gesell implica el consentimiento explícito de la víctima o su tutor (en caso de infantes), mientras que el uso de gafetes que cuentan con un distintivo debe cumplir con las medidas de confidencialidad que deben procurarse a todas las víctimas. Estos ejemplos, así como la información que presentan los reportes de investigación, indican la magnitud de los retos que deben enfrentar no sólo los Centros de Justicia para Mujeres que todavía carecen de la coordinación inter-institucional necesaria, sino las instituciones involucradas en la atención a víctimas.

### Oficinas de atención a víctimas

La situación de revictimización disminuye significativamente en las oficinas o Centros de Atención a Víctimas (a partir de ahora, CAVI como referencia general) pues en estas oficinas existe –por diseño institucional- una vinculación más estrecha entre el personal de las distintas áreas de servicio. Así, la canalización de la víctima a partir del primer contacto suele ser interna y la primera entrevista constituye parte del proceso de atención. Sin embargo, es importante mencionar que existen dos situaciones en las que la mujer víctima de violencia de género puede estar obligada a repetir los hechos. La primera es cuando el primer contacto de la víctima no es quien efectivamente realiza su diagnóstico; la segunda situación es cuando por carencia de un sistema interno de intercambio de información, o bien por definición del proceso, personal de las distintas áreas de atención generan expedientes propios de la víctima y con ello, la obligan a repetir los hechos. En no pocas ocasiones, personal del área de atención a víctimas busca minimizar esta situación por medio de reuniones del personal donde se analizan de manera interdisciplinaria los casos. En este sentido, la participación del director o coordinador juega un papel central. Por ejemplo en Guanajuato, los Equipos Operativos que conforman la Coordinación de Atención a Víctimas de la Entidad mantienen un “modo horizontal de trabajo”, donde cada una de las personas que laboran en el Equipo conoce por experiencia propia, la labor de todas las áreas, de tal suerte que

Todas [las personas que trabajan en ese Equipo Operativo] ya sabemos cómo actuar. Siempre hay casos distintos, entonces hay una retroalimentación interesante en cuanto a cómo lo vamos a trabajar porque ningún caso, ningún caso, lo podemos trabajar de manera idéntica por las circunstancias de las personalidades, las situaciones médicas, los entornos sociales, culturales que [pueda] presentar [la víctima] y [que requieren] una atención distinta.<sup>97</sup>

En CAVI, usualmente las víctimas son recibidas por personal administrativo que sólo canaliza a la persona con el personal de primer contacto que puede ser una trabajadora social, una psicóloga o personal de asistencia jurídica (los menos). Sin embargo, en esta primera entrevista se determina no sólo la competencia del CAVI, sino también la problemática de la mujer. Si el CAVI es competente puede ocurrir que la persona de primer contacto explique a la víctima la oferta de servicios y presente el plan de acción. A diferencia de las Agencias del Ministerio Público, cuando una persona acude en crisis a las instalaciones, suele ser referida a personal de psicología (cuando personal de psicología no fue el primer contacto). Y si la persona acude con lesiones visibles o severas, usualmente es canalizada a los servicios médicos de la Entidad, pues son pocos los CAVI que pueden ofrecer atención médica sofisticada, en casi todos los casos en los que este servicio se presenta, el personal asiste situaciones menores o simplemente certifica lesiones.

Cuando el CAVI no es competente, este personal puede canalizar a la víctima de manera oficiosa a la institución competente (cuando existe un sistema de referencia y contrarreferencia formal o informal) o simplemente le proporciona la información pertinente. Los CAVI suelen no ser competentes

97 Entrevista con personal de uno de los Equipos Operativos de la Coordinación de Atención a Víctimas, Guanajuato

en dos situaciones: cuando se detecta que la mujer requiere de tratamiento psiquiátrico o bien, porque la atención está condicionada a la previa presentación de denuncia. Cabe aclarar, sin embargo, que si la mujer se rehúsa a presentar denuncia, recibe orientación sobre alternativas públicas y gratuitas de atención. Por ejemplo, en Tabasco,

[Los servicios de atención a víctimas] se les da a las que realmente hayan iniciado una averiguación, si no quieren iniciar, enfrente del mismo Centro [CANVI-PGJE] está el CAMVI-DIF, entonces uno les dice “bueno no quieres iniciar, no quieres denunciar a tu marido” pero pues algo tenemos nosotros que hacer porque es víctima ¿no? entonces se le turna al CAMVI DIF [...] y se les hace como un expediente administrativo o una queja y mandan a citar al victimario y para que no le vuelva a pegar o para que no se vuelva a meter con ella, pero eso no tiene efectos jurídicos. [...]. Entonces, cuando no quieren [denunciar] nosotros no podemos obligarlas, es un delito de querrela [...].<sup>98</sup>

### **Sobre los servicios de atención**

La información general de la oferta de servicios se resume en la tabla 3.3 que incluye la información obtenida durante el trabajo de campo y, como punto de contraste, la información que proporcionan las PGJE a través de una solicitud de información. Los resultados de este ejercicio puntualizan aquellas instituciones que presentan alguna contradicción de información sobre los servicios que se ofrecen, además de que la propia tabla llama la atención sobre las trece Entidades que no respondieron la solicitud de información.

98 Entrevista personal del Centro de Atención a Menores, Víctimas e Incapaces, Tabasco

**TABLA 3.3**

Identificación de los servicios que se proporcionan en la atención a la víctimas. Atención: médica, psicológica, asesoría legal, trabajo social

FUENTE	TIPO DE SERVICIO	AGS	BC	BCS	CAM	CHIS	CHIH	COA	COL	DF	DGO	GTO	GRO	HGO	JAL	MICH
SI	1															
	2															
	3															
	4															
PGJE-TC	1															
	2															
	3															
	4															
CAVI-TC	1															
	2															
	3															
	4															

Otorga el servicio  
 No otorga el servicio  
 No hay dato

SI= Solicitud de Información  
 PGJE-TC= PGJE Trabajo de Campo  
 CAVI-TC= CAVI Trabajo de Campo

1. Atención Médica
2. Atención psicológica
3. Asesoría Legal
4. Trabajo Social

Fuente: Solicitudes de Información, Guías de trabajo de campo para AMP/Fiscalías y Guías de Trabajo de trabajo de campo para CAVI. Las Entidades donde no se indica CAVI es porque así lo determinaron las propias PGJE; sin embargo, existen casos donde la atención a víctimas se proporciona desde subprocuradurías especializadas como Baja California Sur (Subprocuraduría de Atención de la Mujer y el Menor) y Oaxaca (Subprocuraduría de Atención a Víctimas y a la Sociedad). En estos casos, la oferta de servicios que se reporta en la tabla en el apartado de PGJE-TC incluye esta información. Hidalgo, Tlaxcala y Tamaulipas no cuentan con CAVI dependiente de la PGJE (en este último caso, existía el Instituto de Atención a Víctimas del Delito como parte de la PGJE; sin embargo, a partir de Agosto del 2012, esta oficina pasó a formar parte de la Secretaría General de Gobierno).



De acuerdo con el trabajo de campo, 20 PGJE declararon ofrecer los cuatro servicios que plantea el MIA. Sin embargo, en siete ocasiones esta información no corresponde con lo indicado en las respuestas a la solicitud de información que no reportaron atención médica o trabajo social (en el caso de Jalisco, la contradicción puede deberse a cambios ocurridos en el periodo que transcurrió entre el proyecto piloto y la solicitud de información, dos años). En estas Entidades donde la información no es coincidente se debe prestar más y mejor atención a los mecanismos internos de comunicación sobre los servicios que efectivamente ofrece la institución. En el [Anexo VI](#) se incluye un diagrama por Entidad en el que se presenta el tipo de servicio proporcionado en PGJE y CAVI de acuerdo con el trabajo de campo, en contraste con la solicitud de información.

La tabla demuestra que el servicio más frecuente en las PGJE es el de asesoría legal (29), seguido del servicio de atención psicológica (28), trabajo social (26) y finalmente, atención médica (23). En contraste, el servicio más frecuente en CAVI es el de atención psicológica (30), seguido por el servicio de atención o asesoría jurídica (28) y trabajo social (24), siendo el servicio de atención médica el que menor frecuencia presenta (15). Hay varias consideraciones sobre estos datos.

La baja frecuencia en la oferta de atención médica responde a varios factores. Primero, a que el personal de la PGJE y los CAVI descansan en la existencia de una red articulada de cooperación con las instancias del sector salud en donde –en algunos casos– existen protocolos de atención inmediata, por ejemplo, para la atención de víctimas de violencia sexual. Un segundo factor es que en las Agencias del Ministerio Público la atención médica suele ser de emergencia y usualmente es proporcionada por los peritos adscritos a la propia PGJE. Esta atención no se reconoce como especializada y sólo como certificación de lesiones. En este punto cobra central relevancia la existencia de acuerdos institucionales de referencia y contrarreferencia entre las distintas instancias gubernamentales, pues la existencia de estos acuerdos determina la celeridad con que se atiende a una víctima. Por ejemplo, en Baja California Sur, se indicó que se hacen esfuerzos por proporcionar tratamiento de emergencia a víctimas de delitos sexuales. Las posibilidades de acceder –de manera institucional a este tratamiento se concretaron recientemente gracias a la consolidación de la comunicación interinstitucional entre la Secretaría de Salud y la PGJE. Antes de este desarrollo, el acceso a los medicamentos básicos era gracias a gestiones del personal médico (“en lo personal, le conseguimos [a la víctima] anticoncepción de emergencia, conseguimos incluso lo básico de profilaxis, [...]).<sup>99</sup>

Un tercer factor es que la atención médica que demanda cierto tipo de violencia (como la sexual) requiere de infraestructura especial, como consultorios. Son pocas las Agencias del Ministerio Público que cuentan con espacios acondicionados y cuando esto ocurre, sólo sucede en Agencias Especializadas y aún en estos casos, en precarias condiciones.

La frecuencia de la atención legal en las PGJE se debe a que en casi todas las Entidades la o el Agente del Ministerio Público tiene la responsabilidad de proporcionar información sobre las alternativas legales que tiene la víctima, además de que se asume que la o el Agente del Ministerio Público, al ser el responsable del caso, debe proporcionar información a la víctima a lo largo del proceso (lo cual se reconoce como acompañamiento). Un indicador sobre la asesoría en casos de violencia de género contra las mujeres es si las y los Agentes del Ministerio Público explican a las víctimas las posibles consecuencias de otorgar perdón. En la mayoría de las entrevistas se reconoció que efectivamente se enfatiza en este tema, sin embargo, en algunas Entidades el proceso establecido puede sesgar a la víctima a optar por mecanismos de conciliación. Por ejemplo, en Hidalgo, cuando el asunto es de carácter penal, pero se trata de un delito de querrela, el personal del Área de Asistencia Jurídica tiene “indicaciones de que se haga primero el ofrecimiento de la materia de [...] justicia alternativa”.<sup>100</sup> El objetivo es

[...] tratar de que a través de la mediación o la conciliación se obtenga un mecanismo al-

<sup>99</sup> Entrevista con una médico legista de la SAMM, Baja California Sur

<sup>100</sup> Entrevista personal Asistencia Jurídica, Hidalgo

terno de solución del conflicto, diferente a la materia penal y a la denuncia que se hace en una averiguación previa.<sup>101</sup>

De acuerdo con el personal, tomar esta alternativa “es una cuestión netamente voluntaria, no podemos obligar a [la víctima] a que haga forzosamente la mediación o la conciliación”.<sup>102</sup> Aquí, vale la pena reiterar que los asuntos mediables se refieren principalmente a amenazas y lesiones menores, pues violencia intrafamiliar “no es mediable” en Hidalgo.<sup>103</sup> Destaca que la mediación es una actividad que lleva el Área de Justicia Alternativa de la propia PGJE cuyas oficinas se encuentran en una sede distinta a las de la Agencia del Ministerio Público que se visitó en el trabajo de campo. Sin embargo, con el objetivo de facilitar el trámite cuando la víctima decide tomar esta alternativa, el Área de Asesoría Jurídica siempre cuenta “con un mediador que [asiste] todos los días en horarios de ocho y media a cuatro y media de la tarde”.<sup>104</sup> A partir de este momento el trámite deja de ser de la Agencia y se traslada al Área de Justicia Alternativa y “se inicia el procedimiento en caso de que el invitado asista”.<sup>105</sup> En estos casos, el personal del Área explica a la víctima las implicaciones de su decisión:

[...] se les hace del conocimiento que el hecho de firmar el convenio de justicia alternativa tiene efectos de perdón. Y también el mediador tiene la obligación de que cuando están ante él en el Centro de Justicia Alternativa, antes de iniciar la sesión, y al concluirla, [lo reitera].<sup>106</sup>

Es importante señalar que en el caso de las Agencias del Ministerio Público la asesoría legal suele ofrecerse sólo en aquellos casos que son de competencia penal, para otras situaciones, las víctimas son canalizadas a oficinas hermanas dentro de la misma PGJE, a la oficina de la defensoría pública de oficio (que no siempre depende del Poder Ejecutivo) o bien, a instituciones de asistencia que proporcionan este tipo de servicios.

La disminución del servicio de atención y asistencia jurídica en los CAVI se puede explicar por una importante limitación de recursos humanos. Sin embargo, el trabajo de campo permitió identificar distintos niveles de involucramiento del personal de asistencia jurídica. Por ejemplo, hay casos donde el CAVI ofrece acompañamiento a la víctima hasta la resolución ministerial (por ejemplo, Distrito Federal y San Luis Potosí), mientras que en otros casos, la asesoría jurídica se limita a proporcionar información sobre el proceso legal, aclaraciones durante el proceso o bien, informar a la víctima sobre otros procesos que puede iniciar sobre todo, por la vía civil. Como en las PGJE, personal de CAVI canaliza a la víctima a la defensoría pública, a otra instancia pública (DIF o IEM) o bien, a instancias privadas que ofrecen asesoría legal gratuita.

La atención psicológica es el servicio más frecuente en CAVI y uno de los más recurrentes en las instalaciones de las Agencias del Ministerio Público, las diferencias, sin embargo, son notables. Como se explicó anteriormente, en las Agencias del Ministerio Público, el servicio de atención psicológica suele ser sólo de contención para el manejo de situaciones de crisis y está a cargo de los servicios periciales que pueden estar adscritos o no a la Agencia del Ministerio Público (lo cual determina la celeridad de la atención). La explicación obvia de esta situación es que las AMP descansan en los servicios de atención a víctimas de la propia PGJE. Por la misma razón, en todos los CAVI existe servicio de atención psicológica que, sin embargo, presenta variaciones importantes.

Por ejemplo, en el Distrito Federal, el servicio de atención a víctimas es un sistema articulado de cen-

101 Idem

102 Idem

103 Idem

104 El mediador “lleva el registro” de los datos de aquellas personas que optan por mediar. Así, si la persona acepta la mediación, el mediador proporciona en ese mismo momento “un día y hora, para hacer una invitación o una cita. Toma los datos de la persona a quien se le va a invitar, el objetivo, y ya se giran las invitaciones”. Idem

105 Idem

106 Idem

tros especializados.<sup>107</sup> En este proyecto se entrevistó a personal del Centro de Atención a Víctimas de Violencia Familiar (CAVI) y del Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), cuya oferta de servicios terapéuticos busca responder a las particularidades del tipo de violencia. Un segundo ejemplo de diferencias en la oferta de servicios de asistencia psicológica es la modalidad de la atención (que puede ser individual o grupal), así como la duración del periodo de atención. Contar con terapia individual o grupal responde más a la disparidad entre la demanda y la posibilidad de oferta del servicio, que a una consideración de tipo terapéutica. En algunas Entidades, el proceso de atención tiene una duración preestablecida, mientras que en otras, el personal que atiende a las mujeres víctimas de violencia no tiene un límite preestablecido y decide, de acuerdo con el avance de la mujer, el momento idóneo para “darla de alta”. En algunos casos en donde el nivel de demanda obliga a otorgar este servicio por un número determinado de sesiones o bien por un periodo específico, el personal de psicología puede canalizar a la mujer a alguna institución colaboradora (usualmente organizaciones de la sociedad civil) para dar continuidad al tratamiento.

La mayor parte de los CAVI entrevistados se encuentran imposibilitados para ofrecer atención a mujeres con padecimientos psiquiátricos. En estos casos, canalizan a la mujer a instituciones públicas especializadas. Lo anterior, a pesar de la creciente evidencia de la necesidad de atención psiquiátrica o de salud mental en la atención de la violencia contra las mujeres.<sup>108</sup>

Probablemente, el servicio de trabajo social sea el aspecto menos estructurado y especializado de atención, principalmente en las instalaciones de las Agencias del Ministerio Público. En cambio, en los CAVI, la oferta de servicios de trabajo social no sólo se encuentra mejor estructurada sino que constituye uno de los pilares para el eficiente funcionamiento de la institución, pues es este personal el encargado de contactar o “recuperar” a las víctimas, además de ser el responsable de las visitas domiciliares, el que establece contacto con refugios o bien, el que colabora con la víctima para identificar alternativas de asistencia.

Un aspecto fundamental en la atención a mujeres víctimas de violencia de género no sólo es la gama de servicios a su disposición tanto en las Agencias del Ministerio Público como en los CAVI, sino también la secuencia en la que estos servicios son puestos a su disposición. En el MIA se establece la existencia de una ventanilla única o contacto universal en donde el personal que recibe la información de la víctima es también la o el encargado de determinar la “ruta crítica”, es decir, “las acciones que se habrán de tomar y las alternativas que se habrán de proponer [...]”.<sup>109</sup> Como se indica en los 27 diagramas que conforman el Anexo V esta secuencia ideal no es común en las Agencias del Ministerio Público (y se agrava cuando se trata de Agencias no especializadas), aunque sí sucede con mayor frecuencia en los CAVI.<sup>110</sup>

107 Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas de Delito Violento (ADEVI), Centro de Atención a Personas Extraviadas o Ausentes (CAPEA), Centro de Investigación Victimológica y de Apoyo Operativo (CIVA), Centro de Atención a Víctimas de Violencia Familiar (CAVI), Centro de Atención a Riesgos Victimales y de Adicciones (CARIVA), Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA) y la Agencia Especializada de Trata de Personas.

108 Por ejemplo, en Durango se informó que 60% de las mujeres que acuden al área de psiquiatría del Hospital General son de las zonas rurales de la Entidad. Ver “Grave violencia contra las mujeres del campo”, Diario de Durango, 27 de enero del 2013. Ver también Marcela Tiburcio Sainz, et al., “Utilización de servicios de atención a la salud mental en mujeres víctimas de violencia conyugal” en Salud Mental, núm. 33, pp.: 243-248, 2010. También resulta indispensable atención especializada en casos de drogodependencia o alcoholismo. En el siguiente capítulo se detallan referencias bibliográficas sobre este tema.

109 Álvarez de Lara, et al. op cit., p.77

110 Si bien se visitaron las 28 Entidades estipuladas, el Estado de México negó el aval al Reporte de Investigación y, por tanto, no se presenta información sobre el modelo de atención en la PGJ del Estado.

## Sobre infraestructura

Los informes de investigación ofrecen una perspectiva detallada de las consideraciones sobre la calidad de la infraestructura (una conclusión inmediata es que la infraestructura suele estar en mejores condiciones en las AMP-E que en las AMP-G). En este apartado se presentan dos indicadores que dan cuenta de la disponibilidad de la infraestructura para la atención especializada de víctimas de violencia de género. Primero, el número total de unidades especializadas para la atención de víctimas de los tipos de violencia que se analizan en este proyecto (AMP-E) y el número total de Centros de Atención a Víctimas (o equivalente) o bien, el número total de oficinas y/o delegaciones con que la Dirección General de Atención a Víctimas (o equivalente) atiende las necesidades en la Entidad. La tabla 3.4 muestra los números absolutos, mientras que la tabla 3.5 presenta los mismos datos ponderados por el total de la población en la Entidad. La información que se presenta en ambas tablas proviene de solicitudes de información e incluye datos de 27 Entidades para CAVI (no proporcionaron información Chiapas, Colima, Durango, Veracruz y Yucatán) y 29 Entidades para AMP-E (Chiapas y Colima no proporcionaron información).<sup>111</sup>

Entidad	Total AMP-E	Total CAVI	Entidad	Total AMP-E	Total CAVI
Aguascalientes	1	1	Nayarit	4	1
Baja California	8	6	Nuevo León	10	3
Baja California Sur	7	0	Oaxaca	5	0
Campeche	2	3	Puebla	1	8
Chiapas**	*	*	Querétaro	2	3
Chihuahua	2	9	Quintana Roo	2	1
Coahuila	0	2	San Luís Potosí	18	5
Colima**	*	*	Sinaloa	7	4
Distrito Federal	6	2	Sonora	5	9
Durango*	1	*	Tabasco	7	1
Guanajuato	8	7	Tamaulipas	13	0
Guerrero	7	1	Tlaxcala	2	0
Hidalgo	6	0	Veracruz*	14	*
Jalisco	9	1	Yucatán*	3	*
Michoacán	6	0	Zacatecas	3	1
Morelos	3	17	Promedio	6	3

### TABLA 3.4

Infraestructura  
Agencias del Ministerio Público  
Especializadas y CAVI por entidad

Fuente: Solicitudes de información a las PGJE.

Nota: Las entidades marcadas con doble asterisco indican aquellas entidades de las cuales no se recibió ningún tipo de información. Las entidades marcadas con un solo asterisco indican aquellas en las que sólo se recibió información sobre las AMP-E. Algunas consideraciones adicionales sobre los datos de CAVI: para Baja California se presenta el número de coordinaciones; para Baja California Sur se presenta el número de oficinas

111 Es importante destacar que la información de las siguientes dos tablas no necesariamente coinciden con lo reportado por las propias PGJE al INEGI para la conformación del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012 cuando se contrasta el número de Agencias Especializadas en delitos contra la mujer, sexuales o de la familia con el número reportado por INEGI de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos sexuales, delitos contra las mujeres y de violencia intrafamiliar (categorías del INEGI). Las diferencias más significativas (un diferencial de 5 o más) se presentan para Chiapas (donde INEGI reporta 15 Agencias más), Chihuahua y Veracruz (7), Colima (6). En sentido contrario, las PGJE indicaron tener más Agencias Especializadas en nuestra solicitud que en el INEGI en los siguientes casos: Hidalgo y Tabasco (5) y Jalisco (9). Un dato importante es que en nuestro ejercicio se solicitó también la dirección de estas Agencias, lo que nos permitió ubicarlas de manera geográfica. Ver INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012, México: INEGI, 2012 disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cnpj2012/default.aspx> No se incluyen datos del Estado de México por las razones señaladas en la cita previa.

¿Cuánta población atiende un CAVI de la entidad?	
Entidad	Pob/CAVI
Baja California Sur	0
Hidalgo	0
Michoacán	0
Oaxaca	0
Tamaulipas	0
Tlaxcala	0
Morelos	104,543
Campeche	274,147
Sonora	295,831
Chihuahua	378,496
San Luis Potosí	517,104
Baja California	525,845
Querétaro	609,312
Sinaloa	691,940
Puebla	722,479
Guanajuato	783,767
Nayarit	1,084,979
Aguascalientes	1,184,996
Quintana Roo	1,325,578
Coahuila	1,374,196
Zacatecas	1,490,668
Nuevo León	1,551,153
Tabasco	2,238,603
Guerrero	3,388,768
Distrito Federal	4,425,540
Jalisco	7,350,682
Chiapas	*
Colima	*
Durango	*
Veracruz	*
Yucatán	*
promedio	1,166,101

¿Cuánta población atiende una AMP-E de la entidad?	
Entidad	Pob/AMP-E
Coahuila	0
Baja California Sur	91,004
San Luis Potosí	143,640
Tamaulipas	251,427
Nayarit	271,245
Tabasco	319,800
Baja California	394,384
Sinaloa	395,394
Campeche	411,221
Hidalgo	444,170
Nuevo León	465,346
Guerrero	484,110
Zacatecas	496,889
Sonora	532,496
Veracruz	545,942
Tlaxcala	584,968
Morelos	592,409
Yucatán	651,859
Quintana Roo	662,789
Guanajuato	685,797
Michoacán	725,173
Oaxaca	760,392
Jalisco	816,742
Querétaro	913,969
Aguascalientes	1,184,996
Distrito Federal	1,475,180
Durango	1,632,934
Chihuahua	1,703,233
Puebla	5,779,829
Chiapas	*
Colima	*
promedio	807,494

**TABLA 3-5**

Infraestructura

Agencias del Ministerio Público Especializadas y CAVI por entidad (ponderación por población total)

Para consideraciones adicionales ver nota tabla 3.3

Fuente: Solicitudes de información a las PGJE. No se incluye el Estado de México por las razones señaladas.

La tabla 3.5 ilustra la demanda que recae en cada una de las AMP-E y en cada una de las oficinas de los CAVI de la Entidad. Por ejemplo, en Morelos, existe una oficina de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas por cada 104,543 habitantes y una AMP-E por cada 592,409 habitantes. Existen Entidades que indican no contar con ningún CAVI dependiente de la PGJE (Michoacán, Oaxaca,<sup>112</sup> Tamaulipas<sup>113</sup> y Tlaxcala) y es en estos casos donde la coordinación inter-institucional con la red de apoyo existente en la Entidad resulta crucial. Destacan dos casos: Baja California Sur e Hidalgo que indican que los servicios de atención a víctimas se procuran en las mismas instalaciones de las subprocuradurías especializadas, razón por la cual no cuentan con un CAVI de manera formal. En las Entidades donde existe CAVI, los casos extremos en capacidad de atención lo constituyen las Entidades de Aguascalientes, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas, donde existe un solo CAVI para toda la Entidad.

En lo que respecta a la disponibilidad de AMP-E, la oferta institucional es un poco más amplia. Sólo en Coahuila se indicó no contar con AMP-E para la atención de la violencia de género en contra de las mujeres (Chiapas y Colima no proporcionaron información), mientras que Aguascalientes, Durango y Puebla declaran tener sólo una AMP-E en la Entidad.<sup>114</sup> En promedio, en el país, existe una AMP-E por cada 807,494 habitantes.

La gráfica 3.1 cruza esta información y proporciona una ilustración directa de la oferta institucional de infraestructura para la atención de mujeres víctimas de violencia de género, de acuerdo con el total de población que correspondería atender a cada CAVI y AMP-E de la Entidad. La gráfica está dividida en cuatro cuadrantes a partir del promedio nacional.

En el primer panel, se muestran todas las Entidades de las cuales se cuenta con información y, como se puede observar, el Distrito Federal, Guerrero, Jalisco y Puebla son las Entidades donde la oferta de servicios institucionales es más restringida. El segundo panel hace un “acercamiento” a los datos al excluir los valores extremos y permite observar con mayor detalle la variación. En este panel destacan los casos de Campeche, Morelos, San Luis Potosí y Sonora que cuentan con oferta institucional de CAVI y AMP-E y su margen de demanda se encuentra por debajo del promedio nacional.

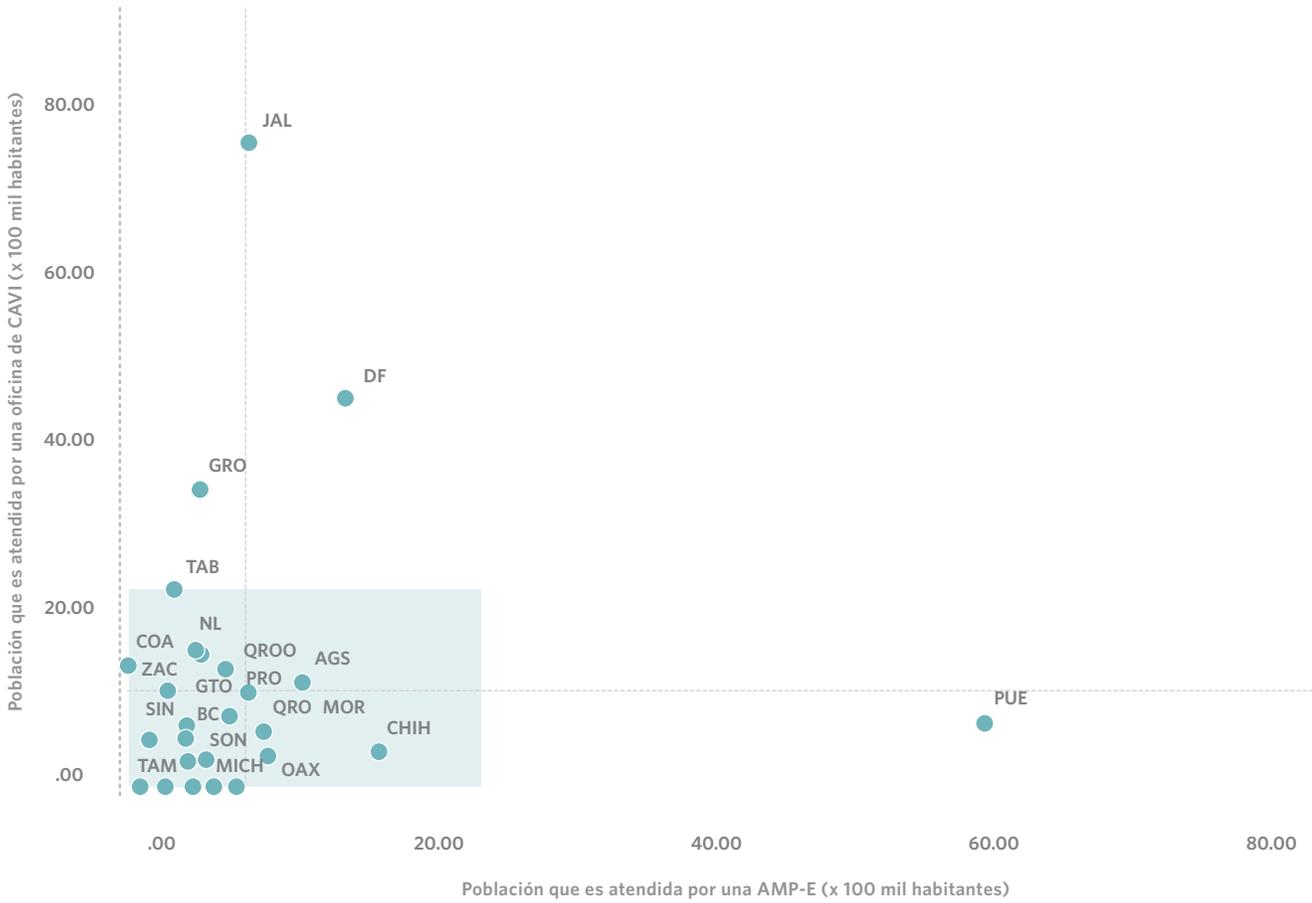
112 Esto a pesar de que la PGJ de Oaxaca cuenta con una Subprocuraduría de Atención a Víctimas y a la Sociedad que, de acuerdo al trabajo de campo, cumple funciones de CAVI.

113 Hasta agosto del 2012, la PGJE contaba con el Instituto de Atención a Víctimas del Delito. A partir de esa fecha, el Instituto pasó a formar parte de la Secretaría General de Gobierno.

114 Aunque en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012 Coahuila y Durango reportan cuatro, mientras que Aguascalientes y Puebla no reportan Agencias especializadas.

### GRÁFICA 3.1

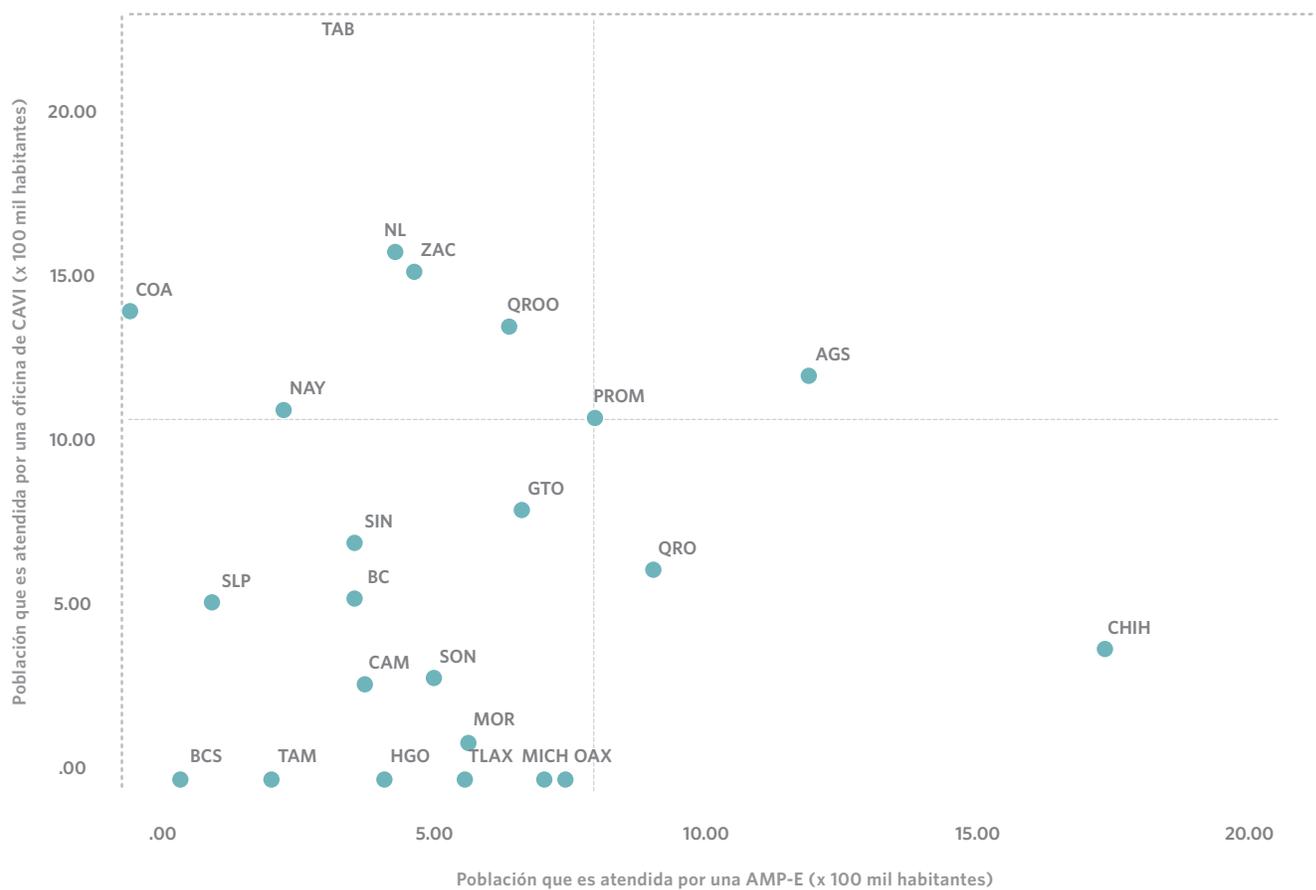
Agencias del Ministerio Público Especializadas y CAVI por entidad (ponderación por población total)  
 PANEL I



### GRÁFICA 3.1

Agencias del Ministerio Público Especializadas y CAVI por entidad (ponderación por población total)

PANEL II



Fuente: Solicitudes de información a las PGJE. Para consideraciones adicionales ver nota tabla 3.3

Es evidente que los datos que presenta la gráfica 3.1 son estrictamente ilustrativos de la variación entre la oferta institucional para la atención a víctimas de acuerdo a una hipotética demanda caracterizada por el total de la población. No se abunda aquí sobre la localización de la oferta institucional; sin embargo, por la ubicación de los CAVI y las AMP-E es posible concluir que en la mayoría de las Entidades federativas prevalece una centralización de la oferta institucional en los municipios capital.<sup>115</sup> Aunque pudiera argumentarse que esto no representa un problema en Entidades densamente pobladas, poco dispersas y con un territorio pequeño, en realidad, sí constituye una limitante para aquéllas usuarias que además de enfrentar una situación de violencia, deben confrontar severas limitaciones en recursos que imposibilitan el costeo de transporte para el cumplimiento de diligencias. Como se indicó por el propio personal, incluso en Entidades pequeñas, como Aguascalientes, el transporte es un problema.

Por ejemplo, la Dirección de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría del Estado de Aguascalientes, sólo cuenta con una oficina en toda la Entidad, por lo que víctimas que requieren de atención, pero que residen en otros municipios del Estado son canalizadas a instituciones cercanas a su lugar de residencia. Cuando esto no es posible, personal de esta Dirección intenta ayudar a las personas por medio de una compensación por transporte empleando recursos del Fondo de Atención a Víctimas del Delito que empezó a operar en 2011, gracias a esto la Dirección tiene

[...] la posibilidad de apoyar [...] a personas de los municipios [...]. Con [...] el rubro del transporte, lo que se pretende hacer, a través de estos convenios que estamos trabajando [...] con [...] un área de gobierno y con el área de transporte Público, es generar un esquema de boletos. La finalidad es, hay muchas víctimas [...] que no necesariamente los apoyamos nosotros con recursos en especie o recursos económicos, pero sí hay personas que para que se les haga justicia tienen que gastar de sus propios recursos. ¿De qué forma? Bueno pues el pago del camión. Hay personas que sacrifican incluso el pago de un día de trabajo para venir a que se les haga justicia. Entonces queremos abarcar el mayor número de víctimas a través de este esquema de boletos para efecto de que, bueno tienes una diligencia o tuviste tu diligencia, aquí están tus boletos.<sup>116</sup>

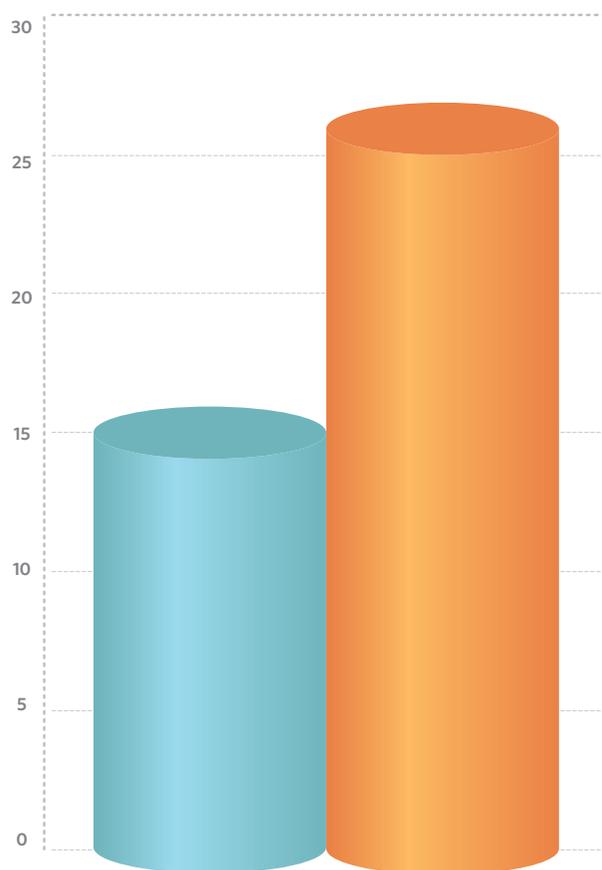
El segundo indicador sobre infraestructura que se presenta en este documento se resume en la tabla 3.6. Destaca que sólo en 14 ocasiones fue posible identificar áreas especiales para denunciantes niños y acompañantes (ludotecas o jardines). En contraste, 26 CAVI cuentan con espacios acondicionados para asegurar la privacidad de los servicios.

115 El Anexo VII incluye los mapas con la ubicación de estas instituciones.

116 Entrevista con personal de la Dirección de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría del Estado, Aguascalientes.

## GRÁFICA 3.6

Infraestructura Centros de Atención a Víctimas



■ Áreas especiales para denunciantes, niños, acompañantes o familiares  
■ Áreas acondicionadas con privacidad para servicios

Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo. Excepto Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo que se obtuvieron del resultado del Trabajo de campo "Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo", UNIFEM-INMUJERES-Analítica Consultores, 2010. No se incluye el Estado de México por las razones señaladas.

	Áreas especiales para denunciantes, niños, acompañantes o familiares	Áreas acondicionadas con privacidad para servicios
AGS		✓
BC		✓
BCS	✓	✓
CAM	✓	✓
CHIS	✓	✓
CHIH	✓	✓
COA		✓
COL	✓	✓
DF	✓	✓
DGO		✓
GTO		✓
GRO		✓
HGO	✓	✓
JAL		✓
MICH		✓
MOR		
NAY	✓	✓
NL	✓	✓
OAX	✓	✓
PUE		✓
QRO	✓	✓
QROO		
SLP	✓	✓
SIN		
SON		✓
TAB		✓
TAM		
TLX		
VER	✓	✓
YUC	✓	✓
ZAC		✓

### Sobre personal

El MIA menciona que el personal a cargo de la atención a mujeres víctimas de violencia de género debe estar capacitado en la normatividad vigente, en una perspectiva de género, así como recibir contención emocional. El trabajo de campo indica que en estos tres rubros, la capacitación sobre el marco normativo es lo que predomina, seguida –en una importante distancia– por la capacitación en perspectiva de género, mientras que es casi nulo el servicio de contención emocional al personal que atiende a las mujeres víctimas de violencia de género (y a todas las víctimas del delito en general). Un aspecto adicional es que la capacitación tiende a ser más intensa para el personal de las Agencias del Ministerio Público que para el personal de los CAVI.

La importancia de la capacitación se incrementa ante la ausencia de protocolos de atención o de investigación. En no pocas Entidades, se argumenta que la ausencia de protocolos se compensa por la experiencia de las y los Agentes del Ministerio Público a cargo, así como del personal encargado de la atención a víctimas en CAVI. Algunos ejemplos:

En Aguascalientes, se enfatizó la experiencia de las Agentes del Ministerio público de la AMP-E: una Agente del Ministerio Público “tiene 22 años en la Institución y [...] había estado dos o tres veces en esta agencia; y la otra AMP tiene 10 años y anterior a esta adscripción, estuvo en el DIF”.<sup>117</sup> En esa misma Entidad se mencionó desconocer si el grupo de la policía ministerial adscrito a la AMP-E (que puede recibir y responder a reportes) tiene un entrenamiento específico o si existen criterios determinados por parte de la Procuraduría para designarlos (por ejemplo, de acuerdo a su perfil), sin embargo, se reconoció de manera enfática que “es gente [...] que [tiene] mucho tiempo aquí [y] sabe cómo tratar a las personas”.<sup>118</sup>

En Colima, se indicó que la capacitación del personal de la PGJE no es permanente, aunque reciben cursos y talleres sobre violencia intrafamiliar y equidad de género, lo cual se ha visto favorecido porque en el Estado se está implementando el Modelo de Equidad de Género a través del Instituto Colimense de la Mujer que está encargado de capacitar a las diferentes instituciones del Estado.<sup>119</sup> En Morelos, se reportó que el personal no cuenta con un programa de capacitación establecido. Reciben capacitación de manera ocasional y ésta se ha proporcionado principalmente a las y los Agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos. En cambio, el personal que trabaja en auxilio a víctimas recibe muy esporádicamente capacitación, además de que la carga de trabajo disminuye la posibilidad de contar con el tiempo necesario para atender cursos. También se indicó que personal de la Dirección General de Auxilio a Víctimas considera que las oportunidades que tienen para capacitarse se ven reducidas por la carga de trabajo y porque en ocasiones, las capacitaciones sólo van dirigidas a Agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos. En sus propias palabras

Lo malo de eso es que generalmente [la capacitación ocurre] en la mañana entonces, es cuando generalmente nosotros tenemos mayor carga de trabajo. Es difícil mandar al personal porque desubicaríamos [sic] aquí. Lo que hemos optado es pedir cursos en la tarde, de cuatro en adelante para que el personal pueda acudir y han atendido ocasionalmente nuestra petición [...]. Mandamos a los asesores que también nos han limitado [...], porque como dicen que es un presupuesto federal debe ser para ministerios públicos, policía ministerial, peritos... y los demás ¿dónde quedan? Digo también necesitan capacitación pero ya hablando con los directivos “mándame, si tengo vacantes o lugares, que entren ellos” o lo que decimos, pues que no nos den la constancia: vamos de oyentes. Pero el conocimiento nadie nos lo quita, entonces así le hacemos [...].<sup>120</sup>

117 Entrevista a una Agente del Ministerio Público de una Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales, Familiares y Adolescentes.

118 Idem

119 Entrevista a personal de la PGJE

120 Entrevista con personal de atención a víctimas, Morelos

En lo que concierne a programas de contención, el panorama es aún más sombrío. De acuerdo con el trabajo de campo, no hay programas institucionales de contención permanentes y sistemáticos para personal de las Agencias del Ministerio Público y tampoco para el personal de los CAVI. Lo anterior sucede a pesar de que el propio personal reconoce su necesidad, puesto que en varias Entidades este personal declaró buscar alternativas de manera individual y en otras situaciones, directivos reconocieron la profunda necesidad de acciones de apoyo. Por ejemplo, en San Luis Potosí se mencionó en la necesidad de “dos periodos de contención” para el personal. La entrevistada abundó que su:

[...] personal, al igual que [...] todo el gobierno, recibe cuatro semanas de vacaciones al año en dos periodos diferentes; eso, de entrada, les da la oportunidad de desintoxicarse, pero también tenemos trabajo de grupo en dos periodos en el año.<sup>121</sup>

Este servicio puede presentarse de manera más estructurada, pero el trabajo de campo, lo detectó sólo en contadas ocasiones. Por ejemplo, en Nayarit el personal del Centro de Justicia Familiar que aborda problemáticas de violencia familiar, sexual y violencia hacia los niños/as recibe “capacitación” que, en realidad, refiere a contención. En palabras del personal: “[...] antes se nos daban unos cursos para, ¿cómo se dice? desintoxicarnos por el famoso ése, síndrome del quemado”.<sup>122</sup>

En algunas entidades, como Hidalgo, se manejan terapias de contención al personal que labora en atención a víctimas como un aspecto obligatorio, sin embargo, no es un servicio que proporcione la propia PGJE. Así, se argumentó que esta terapia suele ser “particular” y costada por el propio personal.<sup>123</sup> Lo mismo se mencionó en Baja California Sur. En otras entidades, también el personal de atención a víctimas se procura a sí mismo esta importante terapia, aunque no estén obligados a ello. Por ejemplo, en Nayarit, a pesar de que no existe algún programa de contención o apoyo para el personal de atención a víctimas, ésta se da de manera informal:

Sí [...] recibimos [apoyo psicológico] [...] según el caso en que lo requiera la persona. En este caso, si yo lo requiero, yo me acerco a alguno de mis compañeros, incluso a la coordinadora y ella lo hace extensivo, [...].<sup>124</sup>

La falta de capacitación ya ha sido destacada en otros estudios, por ejemplo, el Observatorio de Violencia Social denunció en 2009 que “en el Distrito Federal y Estado de México, persisten las deficiencias en los organismos encargados de impartición de justicia en los casos de mujeres víctimas de violencia, pues los funcionarios no se encuentran capacitados en el tema y no existe un modelo único de atención y protección” y argumentó que ello obedece a la resistencia de algunas instituciones para capacitar a su personal, constantemente.<sup>125</sup> En recuentos periodísticos se indica que “los agentes del Ministerio Públicos de la vieja guardia (aquellos con 20 y 30 años de servicio) se resisten a levantar denuncias por violencia contra la mujer; consideran que es un asunto personal que debe mantenerse en privado.”<sup>126</sup>

121 Entrevista con personal de atención a víctimas, San Luis Potosí

122 Entrevista con personal del Centro de Justicia Familiar, Nayarit

123 Entrevista con personal de atención a víctimas, Hidalgo

124 Entrevista con personal de atención a víctimas, Nayarit

125 “Funcionarios poco capacitados desconocen normas en la materia”, Milenio Diario, 19 de diciembre del 2011. Entrevista con Gabriel Morales, coordinador operativo del Observatorio de Violencia Social, Género y Juventud. El Observatorio “surgió en 2009, con el objetivo de recabar, sistematizar, analizar y difundir información sobre la violencia social que se vive en el Distrito Federal y funge como un órgano de vigilancia ciudadana que evalúa la forma en que la violencia afecta la vida pública y privada. Cuenta con un Comité Técnico Consultivo conformado por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las mujeres y la Trata de Personas, de la Procuraduría General de la Republica (FEVIMTRA), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SS-DF), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), entre otras”. La investigación a la que alude la nota (“Informe de Acceso a la Justicia para Víctimas de Violencia contra las Mujeres”) se realizó en función de 23 de los indicadores del Mecanismo de Seguimiento de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará).

126 Declaración de María de los Ángeles Haces Velazco, directora general de Atención a Víctimas del Delito, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Ver “MP viejos no indagan el maltrato a mujeres”, Milenio Diario, 9 de diciembre del 2011

---

En resumen, en la mayoría de las Entidades no se cuenta con un programa sostenido de capacitación y/o con un programa de contención institucionalizado. Sin duda, la atención al personal que procura a las mujeres víctimas de violencia de género es un tema que demanda mucha más atención de la que se ha proporcionado a la fecha.

## IV. Variables que se registran en las PGJE y CAVI

En este apartado se presenta la información de las mujeres víctimas de violencia de género que se recaba durante el proceso de atención en las Agencias del Ministerio Público y en las instalaciones de los CAVI. Esta información proviene estrictamente de la entrevista que se realizó en trabajo de campo al personal de las oficinas indicadas donde se preguntó de manera directa a cada entrevistado si durante el proceso de atención se capturaba alguna de las 29 variables que conformaron la lista establecida en la guía de entrevista (tanto para víctima como para agresor), así como la modalidad por medio de la cual esta información era registrada. Se preguntó también si se capturaba información sobre los hechos de violencia y sus detonantes.<sup>127</sup>

Una consideración importante sobre la información que se presenta en este capítulo es que en la mayoría de las Entidades se entrevistaron a varias Agencias del Ministerio Público (usualmente se trató de una Agencia del Ministerio Público General y las Agencias del Ministerio Público Especializadas), así como oficinas de atención a víctimas. Por esta razón, las tablas de este capítulo resumen la información de 112 oficinas agregando datos por tipo de institución (AMP o CAVI) y entidad.<sup>128</sup>

Las 29 variables analizadas fueron clasificadas en seis grupos. El primero incluye datos de identificación de la mujer (nombre, alias, edad, sexo <sup>129</sup>, domicilio y media filiación); el segundo grupo refiere a las características sociodemográficas de la mujer (lugar de nacimiento, escolaridad, nacionalidad, religión, si entiende y habla español, grupo étnico, analfabetismo, discapacidad). El tercer grupo incluye variables sobre la situación de pareja de la mujer (estado civil, condición actual del estado civil, número de hijos, número de dependientes); el cuarto grupo presenta información sobre la situación laboral de la mujer (ocupación, lugar de trabajo, ingreso); el quinto grupo incluye información sobre la salud de la mujer (enfermedades, alcoholismo, drogadicción, adicción al tabaco, discapacidad) y el último grupo identifica datos sobre la relación de la víctima con el agresor e integra información sobre lesiones visibles.

Aunque el listado de variables de análisis responde a la lógica establecida por el INMUJERES en los términos de referencia del proyecto,<sup>130</sup> resulta evidente la relevancia que tiene la información que encierran estas variables para ofrecer un diagnóstico preciso de la situación de violencia de género contra las mujeres que registran las PGJE. Por ejemplo, contar con datos sobre la residencia y el origen de las mujeres víctimas de violencia de género permite evaluar diferencias de incidencia entre mujeres oriundas de la región, mujeres que han inmigrado a la región o mujeres que están de paso en el lugar de los hechos. El tema no es menor dada la evidencia empírica que identifica a las mujeres inmigrantes y migrantes como un grupo particularmente vulnerable a situaciones de violencia de

127 En todas las oficinas visitadas se solicitó copia de los formatos y/o pantallas de captura de información; sin embargo, en un porcentaje importante de casos esta información no fue proporcionada ya sea por requerir permiso explícito de autoridades superiores o bien, por ser imposible en ese momento obtener la información. Cuando esta situación se presentó, fueron pocos los casos que enviaron posteriormente la información solicitada. El Anexo IX presenta los procesos de recolección de datos y el [Anexo X](#) reproduce los sustentos documentales y/o de pantallas de captura.

128 En el [Anexo IV](#) se presenta el listado de las oficinas que visitaron los cuatro equipos de trabajo en cada uno de las 28 Entidades que se incorporaron al estudio.

129 Aunque resulta una obviedad para este informe, se captura esta variable en función de responder a la hipótesis de que no en todos los casos de denuncia se registra este dato.

130 Por esta razón, la coordinación de este proyecto de investigación no participó en la selección de las variables sobre las cuales se solicitó (y se reporta información), no obstante esta circunstancia, la coordinación del proyecto realizó un esfuerzo de categorización con la finalidad de dar sentido a la información recabada.

género;<sup>131</sup> además de que existe evidencia de que son las mujeres que no cuentan con una red establecida de apoyo en el lugar de los hechos las que con mayor frecuencia acuden a las instituciones que proporcionan apoyo y atención.<sup>132</sup>

Los datos sociodemográficos permiten evaluar la correlación entre la situación de vulnerabilidad económica y social de las mujeres y la incidencia de la violencia de género, una correlación que ha sido reiteradamente propuesta en análisis empíricos sobre el tema y que constituye una de las vertientes teóricas más frecuentes en el análisis de las causas de la violencia de género contra las mujeres.<sup>133</sup>

Datos sobre el estatus de salud de la mujer (entre los que se encuentra información sobre enfermedades, adicciones y situación de discapacidad) permiten definir el contexto de la mujer víctima de violencia de género. Estudios sobre el tema –principalmente desde el ámbito de la salud pública– han identificado una relación causal entre violencia sistemática contra la mujer y problemas de adicción de la víctima. En otras palabras, no son las adicciones de la mujer una causa de la violencia que padece, por el contrario, la dependencia al consumo de drogas o alcohol suele ser consecuencia de una situación de violencia sistemática, de tal suerte que la adicción a sustancias se convierte en un escape a la situación de violencia que se vive.<sup>134</sup> Por ejemplo, se estima que en España “las mujeres que han sufrido violencia física o psicológica son quince veces más propensas a presentar alcoholismo y nueve veces más propensas a desarrollar drogodependencia que las mujeres que no han sufrido abuso”.<sup>135</sup> Contar con información sobre la incidencia del consumo de drogas o alcohol puede “ser de utilidad para pronosticar el riesgo de violencia letal en relaciones de pareja donde alguno de los miembros o ambos tienen problemas con las drogas”.<sup>136</sup> De aquí la importancia –resaltada en el capítulo anterior– de considerar tratamiento psiquiátrico y de control de adicciones dentro los servicios que se ofrece a las víctimas.

Como puede apreciarse, las variables analizadas en su conjunto no sólo corresponden a los datos fundamentales que se requieren para iniciar acciones ministeriales, sino que también representan una valiosa fuente de información que permitiría generar evidencia empírica sólida para el análisis de las tendencias y particularidades de las situaciones de violencia que enfrentan las mujeres en cada una de las Entidades federativas, y con base en esta información, se podrían diseñar políticas de prevención y atención con mayor probabilidad de incidencia. Por otra parte, en el agregado, esta información permitiría identificar patrones comunes y patrones regionales de la violencia de género

131 Ver Genoveva Roldán Dávila, op.cit.

132 “Un hallazgo de este estudio es que las mujeres reportan no acudir a los servicios de salud por problemas de lesiones o malestares causados por la violencia. [...] Quienes sí suelen recurrir a los servicios son las mujeres que no cuentan con este tipo de redes informales, como suele suceder con las que migraron de localidad o estado.” Ver Instituto Nacional de Salud Pública, *Violencia contra las Mujeres. Un reto para la salud pública en México. Informe Ejecutivo de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres*. México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2004, p.31

133 Ver Walter S. DeKeseredy, y Martin D. Schwartz, “Theoretical and Definitional Issues in Violence Against Women” en Claire Renzetti, Jeffrey Edelson y Raquel Kennedy Bergen, eds. *Sourcebook on Violence Against Women*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2010, pp 3-22 y también Jorge Rodríguez-Menés y Ana Safranoff, “Violence against women in intimate relations: A contrast of five theories” en *European Journal of Criminology*, vol. 9, núm. 6, pp: 584-602, 2012.

134 Las siguientes referencias presentan análisis empíricos sobre la relación entre violencia de género contra las mujeres, violencia entre parejas y consumo de drogas y alcohol: P.J. Amor, et al., *Violencia de género y adicción a drogas en Centros de Día*. España: Junta de Andalucía. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, 2010. P.J. Amor, et al., “Variables psicosociales y riesgo de violencia grave en parejas con abuso de sustancias tóxicas y maltrato previo” en *Acción Psicológica*, junio 2012, vol. 9, núm. 1, pp. 3-18, 2012. Ver también E. Echeburúa, et al. *Predicción del riesgo de homicidio y de violencia grave en la relación de pareja*. Valencia, España: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, 2009. W.V. Lee, et al. “Characteristics of cocaine-addicted individuals who abuse their partners” en *Journal Of Substance Abuse Treatment*, vol. 14, pp. 367-371, 1997. F. Rivara, et al. “Alcohol and illicit drug abuse and the risk of violent death in the home” en *JAMA: The Journal of the American Medical Association*, num.278, pp. 569-575, 1997. P.W. Sharpset al., “The role of alcohol use in intimate partner femicide” en *The American Journal on Addictions*, vol. 10 núm. 2, pp. 122-135, 2001.

135 Jimena Giménez Manrique, *Protocolo de Evaluación de Necesidades de Adicción y Violencia contra las Mujeres*, Tesina de Maestría, Universidad de Valencia, manuscrito, p. 10, 2012.

136 P.J. Amor, et al, 2012, op. cit., p.4

contra las mujeres en la República mexicana. Finalmente, el análisis de los datos recabados por las propias PGJE y los CAVI dependientes de las mismas permitiría a las propias instituciones adecuar los procesos y modelos de atención que ofrecen a las mujeres víctimas de violencia de género que acuden a sus instalaciones.

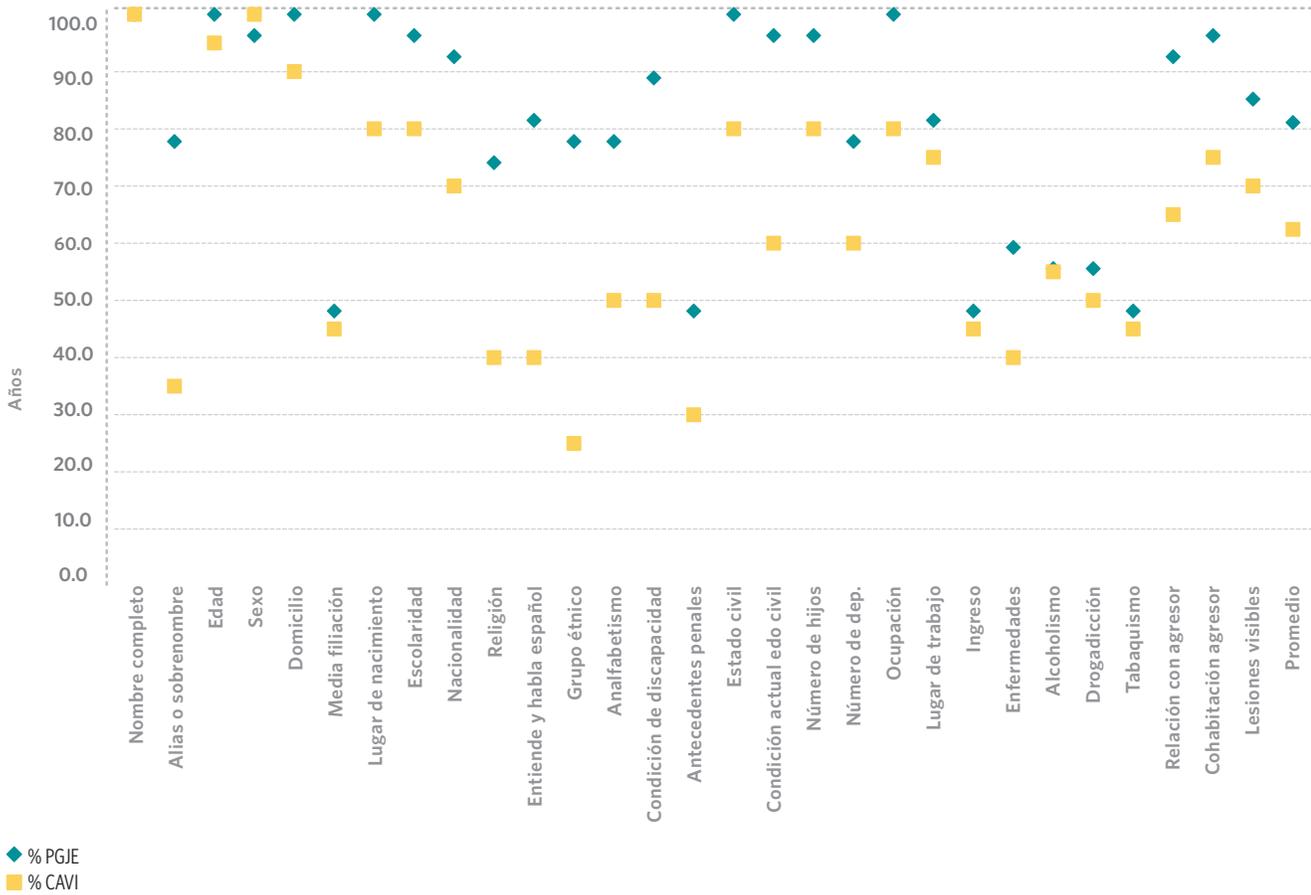
Como se mencionó, la información de este capítulo proviene de las entrevistas realizadas a Agentes del Ministerio Público y personal de atención directa de los CAVI de las Entidades que formaron parte de este proyecto. Sin embargo, quedan fuera del reporte de este capítulo las cuatro Entidades del estudio piloto (Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo) debido a que esta información no se recabó de manera desagregada; también queda excluido el Estado de México debido a que negó el aval al informe de investigación. Con respecto a los CAVI, se presenta información sólo de 20 Entidades. Quedaron fuera de esta sección las cuatro Entidades del estudio piloto y el Estado de México por las razones mencionadas, mientras que Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca,<sup>137</sup> Tamaulipas y Tlaxcala no cuentan con CAVI y la información sobre Morelos presentó problemas de captura en este apartado. El detalle del registro de variables por Entidad (PGJE y CAVI), desagregado por víctima y agresor, se encuentra en el [Anexo VIII](#).

Sobre la víctima, las entrevistas a las y los Agentes del Ministerio Público, así como al personal de los CAVI (o equivalente) indican que se captura un mayor número de variables en las AMP (en promedio 22 variables) que en los CAVI (12 variables) (gráfica 4.1). Sólo en Nayarit y Querétaro se indicó la captura del mismo número de variables (23 y 29), aunque sólo en Querétaro estas variables son coincidentes. Existen seis Entidades donde el CAVI captura mayor información que las AMP: Baja California, Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco (tres variables adicionales), Guanajuato (dos variables adicionales) y Sinaloa (una variable adicional).

137 Oaxaca cuenta con una Subprocuraduría de Atención a Víctimas que se visitó durante el trabajo de campo, pero de la cual no se tiene información desagregada sobre este apartado.

### GRÁFICA 4.1

Porcentaje de variables capturadas PGJE y CAVI (total 29) (orden descendente por variables capturadas en PGJE) Víctima



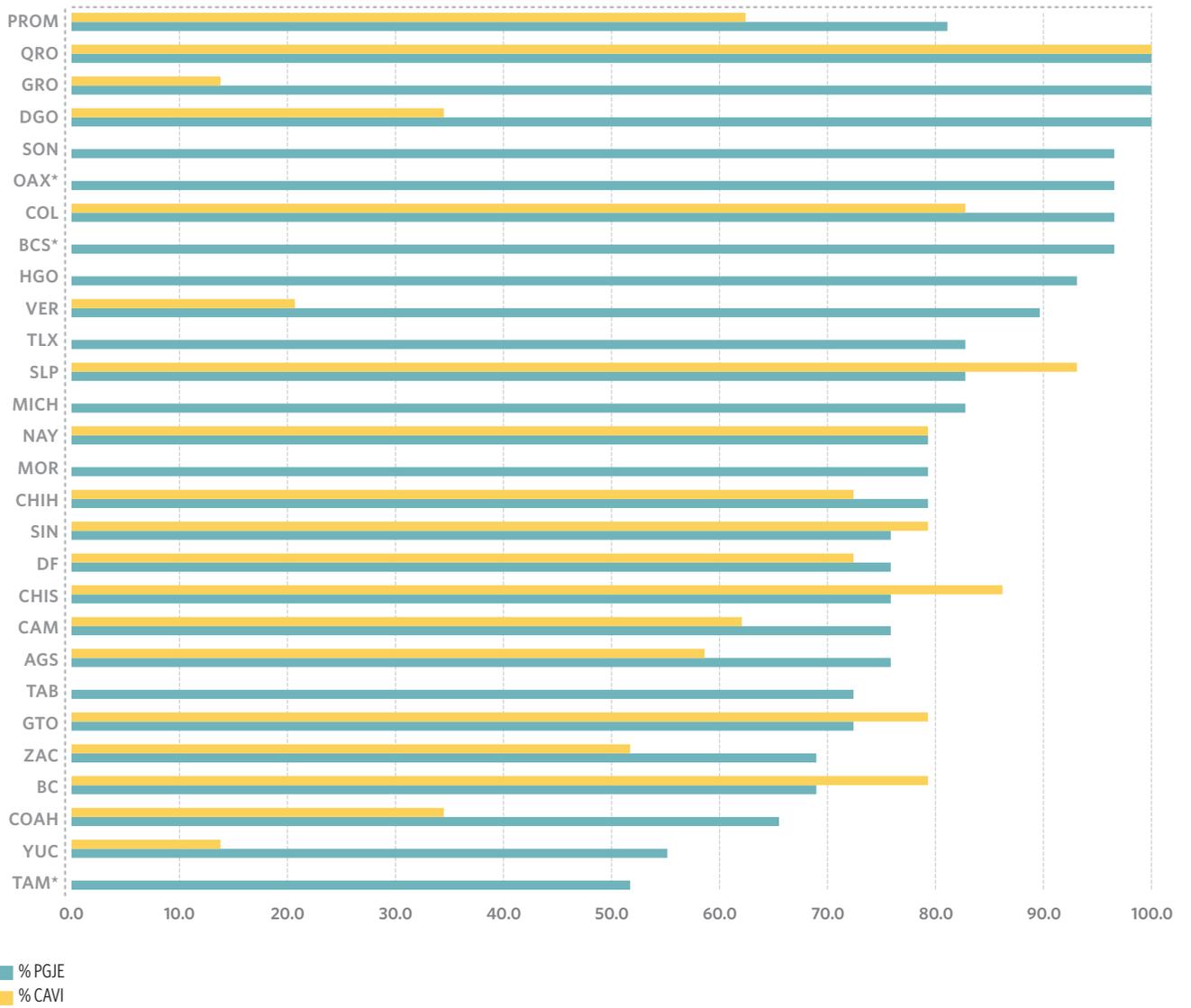
Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo.

En todas las Agencias del Ministerio Público involucradas en el proyecto se capturan las siguientes variables: nombre, edad, domicilio, lugar de nacimiento, estado civil, y ocupación de la mujer víctima de violencia. En un segundo nivel se encuentra sexo, escolaridad, condición actual del estado civil, número de hijos y cohabitación con el agresor (26 PGJE) y en tercer lugar, nacionalidad y relación con el agresor (25 PGJE). Las variables que menos capturan las PGJE son enfermedades (16 PGJE), alcoholismo y drogadicción (15 PGJE) y media filiación, antecedentes penales, ingreso y tabaquismo (13 PGJE).

En los CAVI, las variables más capturadas son nombre y sexo de la víctima (20 CAVI), edad (19 CAVI) y domicilio (18 CAVI). Las variables menos capturadas son alias o sobrenombre (7 CAVI), antecedentes penales (6 CAVI) y grupo étnico (5 CAVI).

### GRÁFICA 4.2

Porcentaje de captura por variable  
PGJE (N=28) y CAVI (N=20)  
Víctima



Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo.

En el análisis por categoría (tabla 4.1), el resultado es que los datos menos reportados son los relativos a la “situación de la salud y adicciones” (54.6% en PGJE y 47.5% en CAVI), mientras que los datos más reportados en las PGJE son aquéllos del grupo “situación de pareja” (92.6%) y en CAVI, del grupo “datos de identidad” (77.5 %).

	N=27	N=20
	%PGJE	%CAVI
Nombre completo	100.0	100.0
Alias o sobrenombre	77.8	35.0
Edad	100.0	95.0
Sexo	96.3	100.0
Domicilio	100.0	90.0
Media filiación	48.1	45.0
<b>PROMEDIO</b>	<b>87.0</b>	<b>77.5</b>
Lugar de nacimiento	100.0	80.0
Escolaridad	96.3	80.0
Nacionalidad	92.6	70.0
Religión	74.1	40.0
Entiende y habla español	81.5	40.0
Grupo étnico	77.8	25.0
Analfabetismo	77.8	50.0
Condición de discapacidad	88.9	50.0
Antecedentes penales	48.1	30.0
<b>PROMEDIO</b>	<b>81.9</b>	<b>51.7</b>
Estado civil	100.0	80.0
Condición actual edo civil	96.3	60.0
Número de hijos	96.3	80.0
Número de dep.	77.8	60.0
<b>PROMEDIO</b>	<b>92.6</b>	<b>70.0</b>
Ocupación	100.0	80.0
Lugar de trabajo	81.5	75.0
Ingreso	48.1	45.0
<b>PROMEDIO</b>	<b>76.5</b>	<b>66.7</b>

### TABLA 4.1

Porcentaje de captura por variable PGJE (N=28) y CAVI (N=20)

Víctima

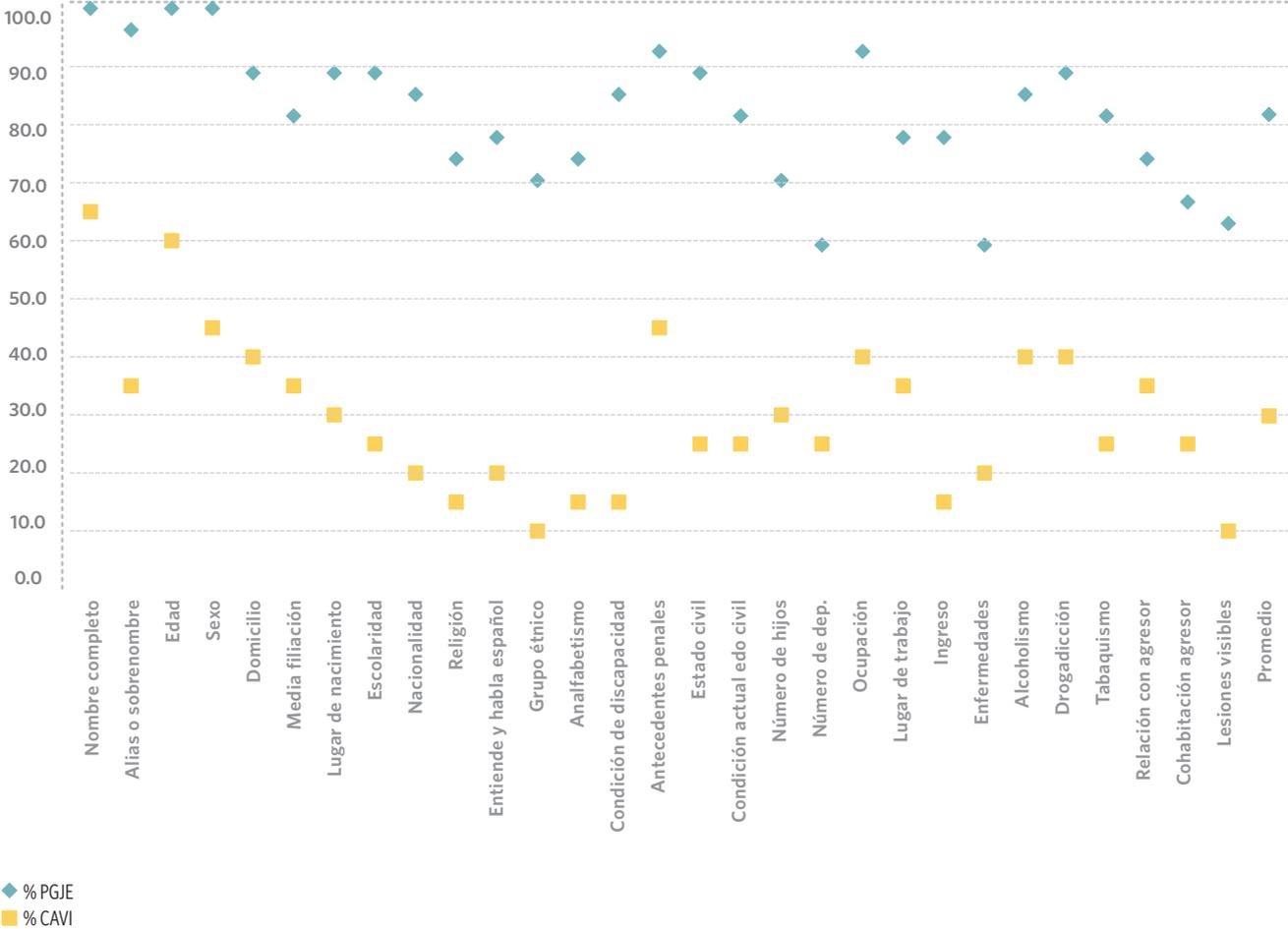
	N=27	N=20
	%PGJE	%CAVI
Enfermedades	59.3	40.0
Alcoholismo	55.6	55.0
Drogadicción	55.6	50.0
Tabaquismo	48.1	45.0
<b>PROMEDIO</b>	<b>54.6</b>	<b>47.5</b>
Relación con agresor	92.6	65.0
Cohabitación agresor	96.3	75.0
Lesiones visibles	85.2	70.0
<b>PROMEDIO</b>	<b>91.4</b>	<b>70.0</b>

Guías de Entrevista Trabajo de Campo

Sobre el agresor, se captura un número mayor de variables en las PGJE (22 variables) que en los CAVI (6 variables) (gráfica 4.3). En todas las Agencias del Ministerio Público entrevistadas se capturan nombre, edad y sexo del agresor y en 26 PGJE se captura el alias o sobrenombre (en Morelos no se captura este dato). En tercer lugar se encuentra antecedentes penales y ocupación (25 PGJE). Las variables que menos capturan las PGJE son cohabitación con la víctima (18 PGJE), lesiones visibles del agresor (17 PGJE), número de dependientes y enfermedades (17 PGJE).

En seis Entidades, el CAVI no recolecta ningún tipo de información sobre el agresor (Coahuila, Sinaloa, Veracruz, Guerrero, Nayarit y Yucatán), en el resto, la variable que más se captura es el nombre del agresor (13 CAVI), seguida de edad (12 CAVI) y sexo y antecedentes penales (9 CAVI). La variables menos capturadas por los CAVI son nacionalidad, si entiende y habla español y enfermedades (4 CAVI), religión, analfabetismo, condición de discapacidad e ingreso (3 CAVI) y grupo étnico y lesiones visibles (2 CAVI). En el análisis por categoría (tabla 4.2), el resultado es que los datos más reportados en general son del grupo “datos de identidad” (94.4% en PGJE y 46.7% en CAVI).

**GRÁFICA 4-3**  
 Porcentaje de variables capturadas PGJE y CAVI (total 29) (orden descendente por variables capturadas en PGJE) Agresor



Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo.

	N=28	N=20
	%PGJAE	%CAVi
Nombre completo	100.0	65.0
Alias o sobrenombre	96.3	35.0
Edad	100.0	60.0
Sexo	100.0	45.0
Domicilio	88.9	40.0
Media filiación	81.5	35.0
PROMEDIO	94.4	46.7
Lugar de nacimiento	88.9	30.0
Escolaridad	88.9	25.0
Nacionalidad	85.2	20.0
Religión	74.1	15.0
Entiende y habla español	77.8	20.0
Grupo étnico	70.4	10.0
Analfabetismo	74.1	15.0
Condición de discapacidad	85.2	15.0
Antecedentes penales	92.6	45.0
PROMEDIO	81.9	21.7
Estado civil	88.9	25.0
Condición actual edo civil	81.5	25.0
Número de hijos	70.4	30.0
Número de dep.	59.3	25.0
PROMEDIO	75.0	26.3
Ocupación	92.6	40.0
Lugar de trabajo	77.8	35.0
Ingreso	77.8	15.0
PROMEDIO	82.7	30.0
Enfermedades	59.3	20.0
Alcoholismo	85.2	40.0
Drogadicción	88.9	40.0
Tabaquismo	81.5	25.0
PROMEDIO	78.7	31.3
Relación con agresor	74.1	35.0
Cohabitación agresor	66.7	25.0
Lesiones visibles	63.0	10.0
PROMEDIO	67.9	23.3

**TABLA 4.2**

Porcentaje de captura por variable  
PGJE (N=28) y CAVI (N=20)

Agresor

Tomando como base la información recabada en las Agencias del Ministerio Público, todas las PGJE<sup>138</sup> de las que tenemos información (29) capturan datos sobre los hechos de violencia, mientras que 20 de las 21 que proporcionaron información identifican el número de víctimas y recaban variables específicas con respecto a los hechos (tabla 4.3).

	Identifica número de víctimas	Captura variables acerca de los hechos
AGS	✓	✓
BC	✓	✓
BCS	*	✓
CAM	*	✓
CHIS	*	✓
CHIH	*	*
COA	✓	✓
COL	✓	✓
DF	✓	✓
DGO	✓	✓
GTO	✓	✓
GRO	✓	✓
HGO	✓	✓
JAL	✗	✓
MICH	✓	✓
MOR	✓	✓
NAY	✓	✓
NL	✓	✓
OAX	✓	✓
PUE	✓	✓
QRO	✓	✓
QROO	✓	✓
SLP	✓	✓
SIN	✓	✓
SON	✓	✓

### TABLA 4.3

Captura de información sobre número de víctimas y variables de los hechos

	Identifica número de víctimas	Captura variables acerca de los hechos
TAB	✓	✓
TAM	*	✓
TLX	*	✓
VER	*	✓
YUC	*	*
ZAC	*	✓
Total	21	29

 SI  
 NO  
 \* No hay dato

Guías de Entrevista Trabajo de Campo. Excepto Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo que se obtuvieron del resultado del Trabajo de campo "Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo", UNIFEM-INMUJERES-Analítica Consultores, 2010.

138 Las 31 Entidades refieren a las cuatro Entidades que formaron parte del proyecto piloto más la información de 27 adicionales que se visitaron en el trabajo de investigación del presente proyecto. Se excluye el Estado de México por la negativa de aval al informe de investigación.

En las 27 PGJE de las cuales se puede reportar en este apartado, se captura información sobre lo que las y los Agentes del Ministerio Público identifican como detonantes de violencia, mientras que en 14 se registra información sobre la modalidad y/o tipo de violencia. <sup>139</sup> En contraste, 14 CAVI (de 20 con información) se registra información sobre detonantes de violencia y en 13 se capturan datos sobre la modalidad y/o tipo de violencia. Una observación importante de estos datos es que estos datos usualmente se registran en las narrativas del caso (declaración) y no en campos específicos de información (tabla 4.4).

	AMP		CAVI	
	Captura detonantes de violencia	Captura modalidad-tipo de violencia	Captura detonantes de violencia	Captura modalidad-tipo de violencia
AGS	✓	✓	✓	✗
BC	✓	✓	✓	✗
BCS	✓	✗		
CAM	✓	✗	✗	✓
CHIS	✓	✗	✗	✓
CHIH	✓	*	✓	✓
COA	✗	✓	✓	✓
COL	✓	✗	✓	✓
DF	✓	✗	✓	✓
DGO	✓	✓	✓	✗
GTO	✓	✓	✓	✓
GRO	✓	✓	✗	✓
HGO	✓	✗		
JAL	✗	✗	✗	✗
MICH	✓	✓		
MOR	✓	✓	*	*
NAY	✓	✓	✓	*
NL	✓	✗	✗	✗
OAX	✓	*		
PUE	✓	✗	✗	✗
QRO	✓	✓	✓	✓
QROO	✓	✗	✗	✗

**TABLA 4.4**

Captura de información sobre detonantes, modalidad y tipo de violencia

- ✓ SI
- ✗ NO
- \* No hay dato

	AMP		CAVI	
	Captura detonantes de violencia	Captura modalidad-tipo de violencia	Captura detonantes de violencia	Captura modalidad-tipo de violencia
SLP	✓	✓	✓	✓
SIN	✗	✓	✓	✓
SON	✓	✓	✓	✓
TAB	✓	*	✓	✓
TAM	✗	✓		
TLX	✓	✗		
VER	✓	*	✗	*
YUC	✓	*	✗	*
ZAC	✓	✗	✗	✗

Guías de Entrevista Trabajo de Campo. Excepto Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo que se obtuvieron del resultado del Trabajo de campo "Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo", UNIFEM-INMUJERES-Analítica Consultores, 2010.

139 No se presenta información del Estado de México por las razones ya mencionadas.

---

Los datos anteriores son el resultado de agrupar la información que se obtuvo en las distintas entrevistas que se llevaron a cabo a personal de las Agencias del Ministerio Público o CAVI en cada Entidad. La tabla 4.5 presenta la información desagregada por cada una de las doce variables sobre información de los hechos que se indagaron, por tipo de Agencia visitada. De las variables sobre hechos, sólo 21 de 252 oficinas visitadas recolectan las doce variables de interés.

Los datos que se presentan en este capítulo dan cuenta de la potencialidad que existe en las instituciones de procuración de justicia para generar información confiable y sistemática. El problema más importante es que el registro de la información no necesariamente implica la posibilidad de generar estadísticas ya sea porque no se captura en un sistema electrónico o bien porque no se registra en un campo específico (sino en narrativas). Como se verá con mayor detalle en el capítulo siguiente, las características de la modalidad de captura y los sistemas de registro de información resultan fundamentales para obtener el mayor provecho de la información que se registra en las PGJE.

**TABLA 4.5**

Captura de información sobre el hecho

		Fecha de Ocurrencia	Hora de ocurrencia	Lugar de ocurrencia	Domicilio donde ocurrieron los hechos	Número de agresores	Medio utilizado para cometer el delito
AGS	FDSFA	✓	✓	✓	✓	✓	✓
AGS	Agencia del Ministerio Público 8	✓	✓	✓	✓	✓	✓
AGS	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BC	Unidad contra la Violencia a la Mujer	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BC	Coordinación de Homicidios y Secuestros	✓	✓	✓	✓	✗	✗
BC	Agencia del MP Especializada en VIF	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BC	Unidad Atención Temprana	*	*	*	*	*	*
BC	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BCS	Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BCS	Agencia del Ministerio Público Especializada en Homicidios	*	*	*	*	*	*
BCS	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAM	AMP 7ª Especializada en Violencia Intrafamiliar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAM	AMP 8ª Especializada en Menores, la Mujer, Discapacitados y Senectos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAM	Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos contra la Mujer	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAM	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHIH	Fiscalía Especializada de Atención a Mujeres Víctimas del Delito	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHIH	Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales	*	*	*	*	*	*

Indicador de tipo de violencia	Conocimiento de agresores	Hecho recurrente o por primera vez	Sexo del agresor	Narrativa exhaustiva de los hechos	Otro	Otros Especificar
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Lugar de localización
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Dictámenes periciales
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Lugar de localización, Dictámenes periciales
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✗	✗	✗	✗	✓	✓	Quién da aviso, quién apoya, testigos, evidencia y proceso
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Testigos
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	
*	*	*	*	*	*	

		Fecha de Ocurrencia	Hora de ocurrencia	Lugar de ocurrencia	Domicilio donde ocurrieron los hechos	Número de agresores	Medio utilizado para cometer el delito
CHIH	Unidad de Investigación de Femicidios y Delitos de Género	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHIH	Unidad de Investigación de delitos de violencia familiar	*	*	*	*	*	*
CHIH	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHIS	Fiscalía Especializada en Investigación del Delito de Homicidio	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHIS	Fiscalía Especializada en la Protección de los Derechos de las Mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CHIS	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
COA	Coord. Agencia Receptora de Denuncias	✓	✓	✓	✓	✓	✓
COA	AMP para Lesiones y Delitos contra la Vida con Detenido	✓	✓	✓	✓	✓	✓
COA	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
COL	Dirección de Averiguaciones Previas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
COL	Agencia No. 12 Especializada en Violencia Intrafamiliar	*	*	*	*	*	*
COL	AMP Homicidios y Secuestros	✓	✓	✓	✓	✓	✓
COL	Agencia No. 4 Especializada en Delitos Sexuales	*	*	*	*	*	*
COL	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DF	Fiscalía Desconcentrada Coyoacán	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DF	Fiscalía de Procesos en Juzgados de lo Familiar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DF	Fiscalía de Procesos de delitos no graves	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DF	Fiscalía de Investigación para el Delito de Homicidios	✓	✓	✗	✓	✗	✗
DF	Fiscal Central de Investigación para el Delito de Homicidio	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Indicador de tipo de violencia	Conocimiento de agresores	Hecho recurrente o por primera vez	Sexo del agresor	Narrativa exhaustiva de los hechos	Otro	Otros Especificar
✓	✓	✗	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Bajo efecto de drogas o alcohol, lugar del hallazgo, lugar de los hechos
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Testigos
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Bajo efecto de drogas o alcohol, lugar del hallazgo, lugar de los hechos, Testigos
✓	✗	✓	✓	✓	✓	
✗	✓	✗	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓			✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✗	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✗	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✗	✗	✗	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	

		Fecha de Ocurrencia	Hora de ocurrencia	Lugar de ocurrencia	Domicilio donde ocurrieron los hechos	Número de agresores	Medio utilizado para cometer el delito
DF	Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DF	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DGO	Coordinadora de la Unidad Especializada en Delitos contra la Familia y Delitos Sexuales	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DGO	Unidad Especializada en Delitos contra la Vida y la Integridad corporal	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DGO	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EDOMEX	Agencia Del M. P. Especializada En Violencia Intrafamiliar Y Sexual Toluca	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EDOMEX	Fiscal Feminicidios	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EDOMEX	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GTO	Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GTO	AMP Especializada en Homicidios	✗	✗	✗	✗	✓	✓
GTO	Jefa de la Coordinación de Corrupción de Menores	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GTO	Dirección de Averiguaciones Previas	*	*	*	*	*	*
GTO	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GRO	AMP Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GRO	Fiscalía Especializada para la Investigación de Delitos Sexuales	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GRO	Fiscalía Especiaizada para Feminicidios	✓	✓	✓	✓	✗	✓
GRO	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HGO	Agente del Ministerio Público determinador Titular de la Mesa 1	✓	✓	✓	✓	✓	✓



		Fecha de Ocurrencia	Hora de ocurrencia	Lugar de ocurrencia	Domicilio donde ocurrieron los hechos	Número de agresores	Medio utilizado para cometer el delito
HGO	AMP investigador del 3er turno especializado en robo	✓	*	✓	✓	✓	✓
HGO	Fiscalía Especial en Homicidios en Agravio de Mujeres.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HGO	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MICH	Fiscalía Especializada en Delitos contra la Libertad, Seguridad Sexual de las Personas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MICH	Fiscalía Especializada para la Atención del Delito de Violencia Familiar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MICH	Dirección de Averiguaciones Previas	*	*	*	*	*	*
MICH	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MOR	Fiscalía en homicidios de mujeres y delitos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MOR	Dirección Atención Temprana	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MOR	MP Fiscalía de DDHH y personas desaparecidas	*	*	*	*	*	*
MOR	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NAY	Centro de Justicia Familiar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NAY	Dirección de Averiguaciones Previas	*	*	*	*	*	*
NAY	Agencia Homicidios	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NAY	Agente del Ministerio Público	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NAY	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OAX	AMP Mesa 5 Especializada en Homicidios de Mujeres	✗	✗	✗	✗	✗	✗
OAX	AMP Menores, Subprocuraduría de Delitos contra la Mujer por Razón de Género	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OAX	Subprocuradora de Delitos contra la Mujer por Razón de Género	*	*	*	*	*	*

Indicador de tipo de violencia	Conocimiento de agresores	Hecho recurrente o por primera vez	Sexo del agresor	Narrativa exhaustiva de los hechos	Otro	Otros Especificar
✓	✓	✗	✓	✓	✗	
✓	✓	✗	✓	✓	✗	
✓	✓	✗	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✗	✓	✓	✓	Descripción lugar, ofendidos, imputados
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Descripción lugar, ofendidos, imputados
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✗	✓	✗	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✗	✗	✗	✗	✗	✗	
✓	✓	*	✓	✓	*	
*	*	*	*	*	*	

		Fecha de Ocurrencia	Hora de ocurrencia	Lugar de ocurrencia	Domicilio donde ocurrieron los hechos	Número de agresores	Medio utilizado para cometer el delito
OAX	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
QRO	Coordinación de Investigación de Delitos Sexuales, contra el menor y violencia intrafamiliar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
QRO	Agencia I MP especializada Homicidios	*	*	*	*	*	*
QRO	Dirección General de Averiguaciones Previas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
QRO	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SLP	Subprocuraduría Especializada para la Atención de Delitos Sexuales, contra la Familia y Derechos Humanos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SLP	Subprocuraduría Especializada para la Atención de Delitos Sexuales, contra la Familia y Derechos Humanos	*	*	*	*	*	*
SLP	Mesas Alto Impacto	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SLP	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SIN	Agencia del Ministerio Público Especializada en Homicidios de Mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SIN	Agente del Ministerio Público	*	*	*	*	*	*
SIN	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SON	Agencia 2ª del M.P. Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SON	Agencia del Ministerio Público Especializada en Homicidios y Lesiones Graves	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SON	AMP 3a Especializada Delitos de Querrela	✓	✓	✓	✓	✓	✗
SON	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAM	Dirección de Averiguaciones Previas	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Indicador de tipo de violencia	Conocimiento de agresores	Hecho recurrente o por primera vez	Sexo del agresor	Narrativa exhaustiva de los hechos	Otro	Otros Especificar
✓	✗	✗	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Circunstancias de ocasión
✓	✓	✓	✓	✓	✓	Circunstancias de ocasión
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
*	*	*	*	*	*	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✗	✓	✗	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	
✓	✓	✓	✓	✓	✗	

		Fecha de Ocurrencia	Hora de ocurrencia	Lugar de ocurrencia	Domicilio donde ocurrieron los hechos	Número de agresores	Medio utilizado para cometer el delito
TAM	Agencia del Ministerio Público 1a de Protección a la Familia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAM	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAB	Agencia del Ministerio Público 1a	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAB	AMP, Unidad Especializada En Atención a Mujeres víctimas de Violencia Familiar (UEAMVVF)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAB	AMP, Centro de Atención a Menores Víctimas e Incapaces (CAMVI)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAB	Dirección de Averiguaciones Previas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TAB	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TLX	Agente del Ministerio Público	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TLX	AMP Titular de Mesa Especializada en Lesiones Dolosas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TLX	AMP Adscrito a la Dirección de Averiguaciones Previas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TLX	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VER	AMP, Agencia Primera del Ministerio Público Investigadora Especializada en Delitos en Contra la Libertad, la Seguridad Sexual y Contra la Familia (Xalapa)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VER	Agente Segundo del Ministerio público de la Zona Centro del Xalapa Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VER	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
YUC	AMP. Agencia del Ministerio Público (No. 6) Fiscalía General del Estado	✓	✓	✓	✓	✓	✓
YUC	AMP Especializada en la Atención a la Mujer, el Menor, Personas en Edad Senecta y Grupos Vulnerables (No.22)	✓	✓	✓	✓	✓	✓



		Fecha de Ocurrencia	Hora de ocurrencia	Lugar de ocurrencia	Domicilio donde ocurrieron los hechos	Número de agresores	Medio utilizado para cometer el delito
YUC	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ZAC	Unidad de Homicidios Dolosos de la Capital	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ZAC	Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Libertad Sexual e Integridad de las Personas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ZAC	Unidad Especializada en Investigación de Delitos vs el Orden de la Familia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ZAC	Módulo de Atención Temprana	✗	✗	✗	✗	✗	✗
ZAC	GRAL	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo

Indicador de tipo de violencia	Conocimiento de agresores	Hecho recurrente o por primera vez	Sexo del agresor	Narrativa exhaustiva de los hechos	Otro	Otros Especificar
✓	✓	✓	✓	✓	✓	
X	✓	✓	✓	✓	✓	Lugar de hallazgo
✓	✓	✓	✓	✓	X	
✓	✓	✓	✓	✓	X	
X	X	✓	X	✓	X	
✓	✓	✓	✓	✓	X	

## V. Descripción del sistema de apoyo para el registro de información y la tecnología disponible en PGJE y CAVI

La información que se presenta en este capítulo proviene de tres fuentes. Primero, las entrevistas a las y los Agentes del Ministerio Público y personal de CAVI sobre el proceso de captura de información y el momento en que ésta se lleva a cabo cuando reciben a una mujer víctima de violencia de género. La segunda fuente son las conversaciones con los encargados de sistemas de las PGJE. Estas entrevistas tuvieron como finalidad conocer los detalles y las características técnicas de los procesos y en su caso, sistemas de registro y manejo de la información. Un resultado notable de este ejercicio es que en no pocas ocasiones, surgieron contradicciones entre las versiones de la o el Agente del Ministerio Público y el Director o encargado del área de sistemas. Por esta razón, la información se ha dividido en dos secciones. En la primera se detalla lo que las y los servidores públicos de las Agencias y de los CAVI nos informaron sobre el proceso que siguen para la captura de información y las herramientas con que cuentan para su registro. En una segunda sección, se ofrece de manera esquemática la información proporcionada por los encargados de los sistemas de registro y manejo de información en la PGJE. Una tercera y última fuente de información fue la realización de solicitudes de información a dependencias del gobierno estatal, con la finalidad de compensar faltantes.

En su conjunto, esta información ofrece un panorama del proceso de captura de las variables que se identificaron en el capítulo anterior, las propiedades del sistema de registro de información, así como algunas de las principales características técnicas. También se presenta información sobre la opinión de los servidores públicos encargados de operar y mantener estos sistemas sobre la infraestructura disponible. Finalmente, se presenta información sobre la vinculación que existe entre los sistemas de información de las PGJE y CAVI, y entre estos con algún banco estatal de datos o directamente con el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM).

### ***El registro de información in situ: Agencias del Ministerio Público y Centros de Atención a Víctimas***

Este apartado se apoya en las entrevistas a personal de las Agencias del Ministerio Público y CAVI de 27 de las PGJE visitadas, así como de las cuatro Entidades que formaron parte del proyecto piloto.<sup>140</sup> Al igual que en el capítulo anterior, este apartado presenta la información agregada de todas las Agencias del Ministerio Público entrevistadas (que en muy pocas ocasiones difieren en cuanto al sistema de captura ya que suelen compartir lineamientos de trabajo) y sólo para el caso del DF, se presenta la información agregada de las dos oficinas de CAVI que se visitaron. En el [Anexo X](#) se han incorporado todas las plantillas y/o pantallas de captura que se recibieron durante el trabajo de campo.

El primer dato a resaltar es que en nueve de las 31 Entidades involucradas en el proyecto, las y los Agentes del Ministerio Público declararon recabar la información en formatos de papel (ver tabla 5.1).

<sup>140</sup> Se excluye el caso de Estado de México por las razones ya mencionadas.

De acuerdo con las entrevistas, en ocho de estas nueve Entidades, la información que se captura en formatos físicos es posteriormente transferida a un formato electrónico que permite llevar un registro de datos básicos, lo que facilita al servidor público generar estadísticas periódicas. La transferencia de información puede ocurrir el mismo día, al final de la semana o al final del mes. La principal implicación de este sistema es que no existe un soporte electrónico del expediente o un registro que pueda vincular características de la víctima con características de los hechos, pues lo único que se registra son actuaciones o tipos de averiguación iniciada. Así, la información que se almacena bajo esta modalidad no permite obtener detalles de casos específicos y en consecuencia, no permite opciones de búsqueda entre expedientes. Por esta razón, esta modalidad de captura sólo permite contar con un respaldo electrónico de estadísticas, pero no de información.

Un ejemplo de esta situación ocurre en Tlaxcala donde la captura de información se realiza de forma electrónica en plantillas que responden a una programación específica (por ejemplo, carátulas o plantillas para la captura de una declaración). Los datos de la Averiguación previa se capturan en un formato con campos específicos, que les permite generar los documentos base de la Averiguación Previa, pero no alimenta una base de datos.<sup>141</sup> Así, al final de la jornada se realiza un cotejo de la información del libro de registro de la Agencia y la información de los expedientes que se abrieron en el día y posteriormente se capturan datos específicos en una hoja de cálculo de Lotus Approach que permite generar una base de datos de la propia Agencia. Esta información se guarda en la máquina de la Agencia. A esta información sociodemográfica se agrega la referente propiamente al delito, pero sólo en la narrativa de la Averiguación Previa (no genera ningún estadístico).

En la mayoría de las Entidades, la captura se realiza directamente en una interfaz de registro de datos que corresponde a un sistema de información cuyo propósito explícito es la gestión de datos al interior de la PGJE. Por ejemplo, en Baja California donde se reporta el uso del sistema JUSTICIA NET, el registro en el sistema inicia con la apertura de la carpeta de investigación a la que se le asigna un Número Único de Caso (NUC) conformado por el número del estado, el número del municipio, la fecha y el folio consecutivo del expediente. Para los delitos que son de interés para este proyecto, es posible que el NUC se inicie en cualquiera de las Agencias del Ministerio Público Especializadas que existen en la Entidad, de tal suerte que las y los Agentes del Ministerio Público Investigadores se encargan de llenar las plantillas generales; posteriormente los demás usuarios del sistema (personal de la PGJBC) incorporan al archivo del expediente la información que se recabe de acuerdo con su responsabilidad.

Así, la generación de un archivo único permite que los servidores públicos que atienden a víctimas del delito tengan a su disposición toda la información sobre un caso sin necesidad de volver a solicitar declaraciones que podrían revictimizar. Por ello, todos los oficios y las notificaciones se generan electrónicamente. Eso permite tener un control exacto de cómo se está integrando el expediente. En las distintas fases del procedimiento de integración del caso/expediente, se asigna de forma aleatoria a la persona a quien le corresponderá realizar un determinado procedimiento. Con esta dinámica, el sistema permite adjuntar documentación a la carpeta de manera electrónica, por lo que siempre se cuenta con un sustento electrónico. Así, por ejemplo, el médico legista puede subir su evaluación al sistema o cada usuario (servidor público) puede consultar la información de sus expedientes. La información, sin embargo, se encuentra protegida por niveles de seguridad y el único habilitado para modificar el contenido del expediente es el agente del Ministerio Público Investigador. El resultado es que el sistema agiliza considerablemente el proceso de integración de la averiguación, tal y como se refleja en el siguiente testimonio:

Si aquí la persona llega, llega el expediente llega vía electrónica. (...) Ahorita cualquier unidad de atención temprana llegan levantan [el expediente], y ya es remitido a sexuales. Entonces a nosotros nos está llegando la bandeja de entrada y nosotros checamos que la persona esté ya [aquí] o que todavía no llegue aquí. Entonces lo que hacen las personas

141 Ver Anexo X, sección Tlaxcala.

de recepción es imprimir esto, levantan ese volante. Entonces la ventaja que tenemos, es que tenemos todo y por ejemplo estos documentos la mayoría de los casos los escanean y podemos verlos en el sistema ya después nos llega el caso. Pero no es como antes que "¡ah, no me ha llegado tu expediente!", "es que no te puedo atender" ... Entonces el sistema se imprime la hoja ésta, si nos llegó la papelería completa y no hubo necesidad de imprimirla en la máquina pero sobre todo se da cuando la persona viene directo y no tenemos los originales, lo imprimimos o en la misma NUC y hacemos la primera impresión y nos la firman y ya la papelería si tarda un día o dos no nos dificulta ni nos atrasa el trabajo, todo esto es un cambio.<sup>142</sup>

Cabe destacar que el sistema JUSTICIA NET incluso se encuentra vinculado con el Poder Judicial del Estado.<sup>143</sup>

La diferencia entre estas últimas dos modalidades (Tlaxcala y Baja California) es que el uso de plantillas puede garantizar (pero no ocurre en todos los casos) soporte electrónico del expediente, pero no permite la generación automática de estadísticas o el cruce de datos y presenta limitaciones para explorar en su totalidad la información. En cambio, los sistemas de registro de información con interfaz usualmente están estructurados para generar estadísticas precisas de acuerdo a variables concretas y permiten la búsqueda, contraste e intercambio de información de manera automática; además de que coadyuvan en la gestión de los procesos.

**TABLA 5.1**

Proceso de captura de información en las Agencias del Ministerio Público de acuerdo con la entrevista a AMP

	Captura a mano		Captura electrónica	
	Formato físico (sin soporte electrónico)	Formato físico (respaldo electrónico de datos)	Captura en plantilla electrónica (puede generar soporte electrónico)	Captura en interfaz/ campos delimitados/ soporte electrónico
AGS	x	x	x	✓
BC	x	x	x	✓
BCS	x	x	x	✓
CAM	x	x	x	✓
CHIS	x	✓	x	x
CHIH	x	✓	x	x
COA	x	x	x	✓
COL	x	x	x	✓
DF	x	x	x	✓

142 Entrevista a una Agente del Ministerio Público, Baja California.

143 Ver [Anexo X](#), sección Baja California.

	Captura a mano		Captura electrónica	
	Formato físico (sin soporte electrónico)	Formato físico (respaldo electrónico de datos)	Captura en plantilla electrónica (puede generar soporte electrónico)	Captura en interfaz/campos delimitados/soporte electrónico
DGO	X	✓	X	X
GTO	X	X	X	✓
GRO	✓	X	X	X
HGO	X	✓	X	X
JAL	X	✓	X	X
MICH	X	X	✓	X
MOR	X	X	X	✓
NAY	X	✓	X	X
NL	X	X	X	✓
OAX	X	✓	X	X
PUE	X	X	X	✓
QRO	X	X	X	✓
QROO	X	X	X	✓
SLP	X	X	X	✓
SIN	X	X	X	✓
SON	X	X	X	✓
TAB	X	X	X	✓
TAM	X	X	X	✓
TLX	X	X	✓	X
VER	X	✓	X	X
YUC	X	X	X	✓
ZAC	X	X	X	✓
TOTAL	1	9	2	20

✓ SI  
X NO

Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo. Excepto Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo que se obtuvieron del resultado del Trabajo de campo "Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo", UNIFEM-INMUJERES-Análítica Consultores, 2010.

En los CAVI, la situación es precaria. Sólo en Chiapas, Querétaro y Tabasco se cuenta con el apoyo de un sistema para la captura de información (interfaz). Por ejemplo en Querétaro, cuando las personas llegan a la recepción de la Agencia en Delitos contra el Menor, Violencia Intrafamiliar y Sexual, se inicia un formato único de atención. El personal de recepción recaba el nombre completo, la fecha de nacimiento, algún teléfono, una identificación, el domicilio y si la víctima viene acompañada, quién es el acompañante. Inmediatamente canaliza a la persona al módulo de detección y en éste se recupera dentro del sistema el formato ya iniciado, así personal de las distintas áreas que atienden a la persona añaden información al mismo formato/archivo, tales como agentes ministeriales o bien las distintas instancias de la Unidad de Atención a Víctimas. Estas últimas incorporan datos sobre la atención proporcionada, que incluyen: el servidor público que asume la atención, explicación breve del servicio que solicita la persona y el servicio brindado. En el caso de canalización se indica en el mismo sistema a dónde se canaliza la víctima.<sup>144</sup>

En los servicios de atención a víctimas de Chihuahua, Durango y Sinaloa se indicó que la captura de información se lleva a cabo de manera electrónica, mediante el uso de plantillas. Sin embargo, en las tres Entidades, algún tipo de información de la víctima (expediente psicológico, jurídico o de trabajo social) se registra y conserva en formatos físicos. Por ejemplo, el área Social del Centro de Justicia para la Mujer de Chihuahua no cuenta con un sistema de información, por lo que toda la información que se captura sobre la víctima se realiza en formatos que se llenan en forma manual. Las diferentes instancias integran los formatos que van requisitando en un solo expediente físico. La excepción es el área de salud, ya que la médico tiene por obligación integrar un expediente clínico independiente (atendiendo la NOM-046-SSA2-2005).<sup>145</sup>

En Durango, el registro de información se realiza utilizando formatos que se requisitan en forma manual y formatos electrónicos que se completan durante el proceso por cada uno de los participantes del mismo. Por ejemplo, la trabajadora social que recibe a la víctima inicia una ficha técnica que contiene secciones en las que ella, la psicóloga o la asesora jurídica anotan las observaciones derivadas de la primera atención que brinda cada una de ellas. En Sinaloa se emplea un sistema que captura y sistematiza información de la víctima y los hechos, pero en lo que concierne a la atención psicológica y médica, el registro de información se realiza en forma manual en formatos preestablecidos.

En once Entidades, los CAVI registran información con la ayuda de plantillas pre-establecidas y sólo generan un soporte electrónico para el registro de estadísticas. Así, toda la información que se recaba, se conserva en expedientes físicos. En el resto de las entidades el registro y la conservación ocurren sólo en formatos físicos (tabla 5.2.). Un ejemplo claro de la dinámica que se observa en estos casos es la situación en la Dirección General de Servicios Sociales de la PGJ de Colima que no cuenta con acceso al Sistema de Información Inteligente (“SIN TI”) instalado en todas las Agencias<sup>146</sup> del Ministerio Público en la Entidad y no cuenta con un sistema alternativo que le permita almacenar datos sobre los casos atendidos. Por esta razón, los expedientes de las personas que acuden a las instalaciones son físicos y se integran a partir de ciertos formatos preestablecidos que se han diseñado en acuerdos de trabajo entre los integrantes de los equipos de trabajo social y psicología. Por ejemplo, el área de psicología incluye el formato de la entrevista clínica, la evaluación del estado mental, pruebas proyectivas, “todo en un formato que hemos ido haciendo en base [sic] a los lineamientos que nos requieren”. Este expediente físico, sin embargo, no se comparte con otras áreas por lo que es independiente y distinto.<sup>147</sup>

Siguiendo con Colima, aunque el personal de la Dirección de Servicios Sociales cuenta con computadoras, el llenado de los formatos se hace “a mano”. Cada día, utilizando Excel, cada empleado lleva

144 Ver [Anexo X](#), sección Querétaro.

145 Ver [Anexo X](#), sección Chihuahua.

146 Entrevista personal de Dirección General de Servicios Sociales, Colima.

147 Ver [Anexo X](#), sección Colima.

un registro (al que le llaman estadísticas) de cuánta gente se atiende por día, incluyendo el nombre, colonia, teléfono, delito, edad. Paralelamente, en el servicio de psicología, los psicólogos encargados de realizar valoraciones psicológicas con valor pericial, llevan un libro en el que se anotan diariamente todos los datos de las valoraciones realizadas (las valoraciones se entregan al Agente del Ministerio Público y no se mantiene un respaldo electrónico de las mismas). Así, cada persona genera mensualmente un archivo de datos, utilizando el programa Excel, en el que se incluye información sobre el número de personas atendidas, quién remitió a la persona, etc. Aunque esta información debe ser enviada de forma electrónica a la persona responsable de la Dirección de Servicios Sociales, todavía hay personal que entrega los reportes mensuales en soporte papel y es personal de la Dirección de Servicios Sociales el encargado de integrar los datos. Destaca que esta metodología o proceso es un desarrollo del propio personal que surgió con la intención de facilitar el reporte de información. En palabras del personal:

[...] antes hacíamos las estadísticas a mano: eran unos formatos con hoja oficio y ahí transcribíamos el nombre, los datos. Entonces, así como que aquí en la mañana dijimos, 'no pues hay que hacerlo en la compu'. Empezamos a pasar los formatos, en las juntas que se hacían con los demás psicólogos pues sabes que, es más fácil... haz el formato. Se empezaron a dar por correo el formato y ya. Nuestra estadística la mandamos por correo electrónico a la jefa, y así es como se hace. Ya ella nos dio un formato que ella hizo de cómo reportar la estadística, por ejemplo [cuánto del trabajo] viene de peritajes a juzgado, valoraciones psicológicas, atención a menores, orientación, terapia [...]. Por ejemplo yo vi, este mes vi cuarenta, 40 valoraciones, 10 asistencias, 5 a juzgado y ahí ya le vas poniendo, ya es más reducido.

## TABLA 5.2

Proceso de captura de información en los Centros de Atención a Víctimas

	Captura a mano		Captura electrónica		Expediente único
	Formato físico (sin soporte electrónico)	Formato físico (respaldo electrónico de datos)	Captura en interfaz/ campos delimitados/ soporte electrónico	Captura en plantilla electrónica (puede generar soporte electrónico)	
FED	*	*	*	*	*
AGS	✓	✗	✗	✗	✓
BC	✓	✓	✗	✗	✗
BCS	✓	✗	✗	✗	✗
CAM	✓	✗	✗	✗	✓
CHIS	✗	✗	✓	✗	✓
CHIH	✗	✓	✗	✓	✗
COA	✓	✗	✗	✗	✓

	Captura a mano		Captura electrónica		Expediente único
	Formato físico (sin soporte electrónico)	Formato físico (respaldo electrónico de datos)	Captura en interfaz/ campos delimitados/ soporte electrónico	Captura en plantilla electrónica (puede generar soporte electrónico)	
COL	✓	✗	✗	✗	✗
DF	✗	✓	✗	✗	✓
DGO	✓	✗	✗	✓	✓
GTO	✗	✓	✗	✗	✓
GRO	✗	✓	✗	✗	✗
HGO	✗	✗	✓	✓	✗
JAL	*	*	*	*	*
MICH	✗	✓	✗	✗	✗
MOR	✗	✓	✗	✗	✗
NAY	✗	✓	✗	✗	✗
NL	*	*	*	*	*
OAX	✗	✗	✗	✓	✗
PUE	*	*	*	*	*
QRO	✗	✗	✓	✗	✗
QROO	*	*	*	*	*
SLP	✗	✓	✗	✗	✗
SIN	✗	✓	✗	✓	✗
SON	✓	✗	✗	✗	✗
TAB	✗	✗	✓	✗	✗
TAM	✓	✗	✗	✗	✗
TLX	✓	✓	✗	✗	✗
VER	✗	✓	✗	✗	✗
YUC	✓	✗	✗	✗	✗
ZAC	✗	✓	✗	✗	✗

- ✓ SI
- ✗ NO
- \* No hay dato

Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo. No se presenta información para Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo porque ésta no formó parte del proyecto piloto de acuerdo con el documento "Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo", UNIFEM-INMUJERES-Analítica Consultores, 2010. Las PGJE de Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Tlaxcala no cuentan con CAVI o equivalente.

En conclusión, la captura de la mayor parte de la información relevante para este proyecto ocurre durante el registro de la denuncia por parte de las y los AMP. Lo anterior sin menoscabo de la información que se añade al expediente de la víctima como parte de las distintas diligencias periciales que se llevan a cabo. En los CAVI, el proceso de registro de información suele ser fragmentado debido a que lo usual es que cada una de las áreas de atención a víctimas cuente con un registro o expediente propio (psicológico, jurídico, etcétera) que se va engrosando a lo largo del proceso de atención (tal y como se ejemplificó con el caso de Colima).

### **Los sistemas de información**

Este apartado se apoya en las entrevistas al personal (usualmente el Director o encargado del área de sistemas) de 27 de las PGJE visitadas, así como de las cuatro Entidades que formaron parte del proyecto piloto.<sup>148</sup> De acuerdo con esta información, en 22 PGJE los recursos informáticos y los procesos de recopilación, gestión y manejo de información –sistema o programa- son un desarrollo propio de la institución, mientras que en seis Entidades se indicó que se trataba de un sistema o un programa adquirido (Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco).<sup>149</sup> Al contrastar esta información con la presentada en el apartado anterior –que se basa en los dichos de las y los Agentes del Ministerio Público entrevistados- es posible identificar algunas contradicciones. Por ejemplo en el caso de Guerrero se indicó que la captura de información se realizaba de manera manual, por lo que la mención de un sistema adquirido puede referir a la compra de la paquetería que permite la edición de documentos.<sup>150</sup>

148 Se excluye el caso de Estado de México por las razones ya mencionadas.

149 No contamos con información para Chiapas, mientras que en Michoacán y Tlaxcala se especificó que no existía sistema.

150 En entrevista, se determinó que en la Dirección General de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, el registro de los datos es principalmente manuscrito. Solamente los informes estadísticos de los servicios prestados y los oficios de canalización son elaborados de manera electrónica, pero transmitidos de manera impresa. En las Agencias del Ministerio Público la redacción de la declaración, oficios, citatorios y valoraciones son realizadas en formato electrónico, pero se transmite entre actores de manera impresa. El expediente de la Averiguación Previa se mantiene en papel y no se cuenta con respaldos electrónicos de la documentación.

Desarrollo propio	Adquirido	Sin información
AGS	BCS	CHS
BC	GRO	MIC
CAM	JAL*	TLAX
CHIH	MOR	
COA	PUE	
COL	TAB	
DF		
DGO		
GTO		
HGO		
NAY		
NL		
OAX		
QRO		
QROO		
SLP		
SIN		
SON		
TAM		
VER		
YUC		
ZAC		

**TABLA 5.3**

Origen del Sistema de información

Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo. No se presenta información para Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo porque ésta no formó parte del proyecto piloto de acuerdo con el documento "Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo", UNIFEM-INMUJERES-Analítica Consultores, 2010.

\*De acuerdo con el Informe de Analítica Consultores, Jalisco no cuenta con sistema de registro, todo se captura en Libros de Gobierno y al final de la jornada se vacía en una Base de Datos en Excel.

Por otra parte, de acuerdo con los encargados de informática y sistemas, 18 PGJE indicaron que el sistema de gestión de información permite aplicaciones específicas (tabla 5.4), sin embargo, sólo diez de estas 18 detallaron estas aplicaciones (tabla 5.5).<sup>151</sup> Por aplicación se entiende la existencia de programas informáticos dentro del sistema que han sido explícitamente diseñados como herramientas para permitir al usuario realizar uno o diversos tipos de trabajos específicos. Entre las aplicaciones mencionadas se encuentran la atención ciudadana (3), bases de datos (3), búsqueda de información (4), generar cartas de no antecedentes penales (4), para control de procesos (4), para documentar órdenes ministeriales de aprehensión (5) o bien para generar reportes (4). En Guerrero y Tabasco se puntualizó que estas aplicaciones se emplean para el ingreso de información de averiguaciones

<sup>151</sup> Se excluyen de esta tabla las Entidades del proyecto piloto por no contar con esta información y el Estado de México por las razones ya señaladas.

previas y en Tamaulipas se abundó que esto se realiza durante todo el proceso. En Guerrero y Nayarit se hizo énfasis en el uso de las aplicaciones para contribuir con el “módulo” (del sistema) de servicios periciales y, en Chihuahua se mencionó que las aplicaciones han permitido consolidar “un sistema dirigido”.

Con Aplicaciones Específicas	Sin Aplicaciones Específicas	Sin información
AGS	BC	JAL
BCS	COL	NL
CAM	HGO	PUE
CHIS	MICH	QROO
CHIH	MOR	
COA	SLP	
DF	SON	
DGO	TLX	
GTO	YUC	
GRO		
NAY		
OAX		
QRO		
SIN		
TAB		
TAM		
VER		
ZAC		

### TABLA 5.4

Sistemas de información con aplicaciones específicas en las Agencias de Ministerio Público

Fuente: Refiere a la información proporcionada en la entrevista de Trabajo de Campo (Pregunta 4 y 4.1 de la Guía de Entrevista para Dirección u oficina encargada de sistemas de información).

Nota: Aplicación se refiere a la existencia de programas informáticos diseñado como herramientas para permitir a un usuario realizar uno o diversos tipos de trabajos.

**TABLA 5.5**

Funciones en las que usan las aplicaciones de los sistemas de información en las Agencias del Ministerio Público

	Atención ciudadana	Bases de Datos	Búsquedas	Cartas de Antecedentes Penales	Control de procesos	Órdenes Ministeriales (ej. Apreensión)	Reportes	Otro
AGS	*	*	*	*	*	*	*	*
BC	*	*	*	*	*	*	*	*
BCS	*	*	*	*	*	*	*	*
CAM			✓				✓	
CHIS								Software-Programas computacionales
CHIH								AMP sistema dirigido
COA	*	*	*	*	*	*	*	*
COL								NA
DF	*	*	*	*	*	*	*	*
DGO						✓		
GTO	*	*	*	*	*	*	*	*
GRO	✓				✓		✓	Ingreso de información de AP, aplicación de datos estadísticos, modulo de servicios periciales
HGO								NA
JAL								
MICH				✓				
MOR	*	*	*	*	*	*	*	*
NAY				✓				Dictámenes periciales-SEMEFO
NL								
OAX		✓						
PUE								
QRO	*	*	*	*	*	*	*	*
QROO								
SLP	*	*	*	*	*	*	*	*
SIN						✓		
SON	*	*	*	*	*	*	*	*
TAB						✓		Averiguación Previa
TAM	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Para este caso, el sistema está desarrollado para AMP y las funciones específicas (todo el proceso)

	Atención ciudadana	Bases de Datos	Búsquedas	Cartas de Antecedentes Penales	Control de procesos	Órdenes Ministeriales (ej. Aprehenión)	Reportes	Otro
TLX								NA
VER			✓		✓			
YUC								Depende del área
ZAC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	En cada una de las unidades

Fuente: Refiere a la información proporcionada en la entrevista de Trabajo de Campo (Pregunta 4.1.1. de la Guía de Entrevista para Dirección u oficina encargada de sistemas de información).

En el trabajo de campo también se realizaron preguntas sobre aspectos técnicos de los sistemas de información; en particular, se investigó la existencia de siete propiedades de los sistemas y el manejo de la información, a saber:

Seguridad	Mide el grado en el que dependencias, poderes y servicios de gobierno cuentan con políticas y mecanismos para asegurar el desarrollo de transacciones seguras (CEPAL, 2007). <sup>152</sup>
Privacidad	Se refiere a la existencia de políticas para asegurar la privacidad de la información de los usuarios que interactúan con el gobierno (CEPAL, 2007). <sup>153</sup>
Calidad	Se refiere a la calidad de información disponible en forma electrónica tanto en las páginas de Internet del gobierno como en sus sistemas de información (CEPAL, 2007). <sup>154</sup>
Usabilidad	Se refiere a la facilidad de navegación del usuario en el portal, incluyendo a aquellos usuarios con capacidades diferenciadas (CEPAL, 2007). Significa asegurarse que algo funciona bien: que una persona con habilidades y experiencias promedio pueda usar algo. En términos prácticos, es el diseño de todos los contenidos y funcionalidades que posee un sitio Web, los cuales deben ser pensados, diseñados, construidos y justificados en función de las necesidades del usuario (González, 2011). <sup>155</sup>
Accesibilidad	Se hace "referencia a un diseño Web que va a permitir que estas personas puedan percibir, entender, navegar e interactuar con la Web, aportando a su vez

152 Gil García, R. y L. Luna Reyes (2007), Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe, CEPAL.

153 Ibid

154 Ibid

155 González, S. (2011), Estudio comparado de usabilidad del Portal del Gobierno del Estado de Puebla, Fundación Universidad de las Américas.

contenidos" (W3C, 2012).<sup>156</sup> Se debe de tomar especial atención en cuanto al acceso de personas con discapacidad.

**Interoperabilidad** "Es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas" (Portal de Administración Electrónica, 2012).<sup>157</sup>

**Escalabilidad** Es la capacidad de mejorar los recursos de una aplicación para ofrecer a su vez una mejora en la calidad de los servicios. Se habla de escalabilidad cuando sólo se requiere recursos adicionales en lugar de una modificación extensiva (Microsoft, 2012).<sup>158</sup>

Es importante mencionar que en no pocas ocasiones, los entrevistados no estaban familiarizados con esta nomenclatura y conceptos. La propiedad con mayor presencia fue la de seguridad (22 PGJE), seguida de privacidad (21 PGJE) (tabla 5.6). La propiedad que menor frecuencia tuvo fue la de interoperabilidad, en donde sólo 15 PGJE manifestaron contar con ella. Esto es relevante pues habla de las limitantes de las Agencias del Ministerio Público para compartir información de manera automática. Por ejemplo, en Tlaxcala personal del área de de sistemas recorría de manera personal las distintas Agencias para recabar información o bien, ésta les era enviada por medio de correo electrónico en formatos Excel, de los cuales la Agencia productora de información solía no guardar copia, además de que la información transmitida consistía en indicadores agregados (por ejemplo, número de denuncias). Las Entidades cuyo sistema presenta menos propiedades son Michoacán (sólo una), Zacatecas (dos) y Nayarit y Coahuila (tres).<sup>159</sup>

<sup>156</sup> Web Accessibility Initiative (W3C), Introducción a la accesibilidad web. Consultado el 4 de abril de 2012 en:

<http://www.w3c.es/Traducciones/es/WAI/intro/accessibility>

<sup>157</sup> Portal de Administración Electrónica del Gobierno de España, Interoperabilidad. Consultado el 4 de abril de 2012 en [http://administracionelectronica.gob.es/?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P802624061272300408587&langPae=es](http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=P802624061272300408587&langPae=es)

<sup>158</sup> Microsoft, Escalabilidad. Consultado el 4 de abril de 2012 en: [http://msdn.microsoft.com/es-es/library/aa292172\(v=vs.71\).aspx](http://msdn.microsoft.com/es-es/library/aa292172(v=vs.71).aspx)

<sup>159</sup> No fue posible obtener información para Baja California, Querétaro, Morelos y Tamaulipas

## TABLA 5.6

Propiedades de la información y sistemas

	AGS	BC	BCS	CAM	CHIS	CHIH	COA	COL	DF	DGO	GTO	GRO	HGO
1	Si	No hay dato	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
2	Si	No hay dato	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
3	Si	No hay dato	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	No	Si	Si	Si
4	Si	No hay dato	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	No	Si	Si	Si
5	Si	No hay dato	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
6	Si	No hay dato	No	Si	Si	No	No	Si	Si	No	Si	Si	Si
7	Si	No hay dato	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Total por Entidad</b>	7		6	7	5	5	3	6	7	4	7	7	7

	JAL	MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QROO	SLP	SIN	SON	TAB
1	Estados de Programa Piloto	No	No hay dato	Si	Estados de Programa Piloto	Si	Estados de Programa Piloto	No hay dato	Estados de Programa Piloto	Si	Si	Si	Si
2	Estados de Programa Piloto	No	No hay dato	Si	Estados de Programa Piloto	Si	Estados de Programa Piloto	No hay dato	Estados de Programa Piloto	Si	Si	Si	Si
3	Estados de Programa Piloto	No	No hay dato	Si	Estados de Programa Piloto	Si	Estados de Programa Piloto	No hay dato	Estados de Programa Piloto	Si	Si	Si	Si
4	Estados de Programa Piloto	Si	No hay dato	No	Estados de Programa Piloto	Si	Estados de Programa Piloto	No hay dato	Estados de Programa Piloto	Si	Si	Si	Si
5	Estados de Programa Piloto	No	No hay dato	No	Estados de Programa Piloto	Si	Estados de Programa Piloto	No hay dato	Estados de Programa Piloto	Si	Si	Si	Si
6	Estados de Programa Piloto	No	No hay dato	No	Estados de Programa Piloto	Si	Estados de Programa Piloto	No hay dato	Estados de Programa Piloto	No	Si	Si	Si
7	Estados de Programa Piloto	No	No hay dato	No	Estados de Programa Piloto	Si	Estados de Programa Piloto	No hay dato	Estados de Programa Piloto	Si	Si	Si	No
<b>Total por Entidad</b>	0	1		3		7				6	7	7	6

	TAM	TLX	VER	YUC	ZAC	<b>Total por característica</b>
1	No hay dato	Si	Si	Si	Si	22
2	No hay dato	Si	Si	Si	Si	21
3	No hay dato	Si	Si	No	No	17
4	No hay dato	No	Si	Si	No	17
5	No hay dato	Si	Si	Si	No	19
6	No hay dato	Si	Si	Si	No	15
7	No hay dato	No	Si	Si	No	17
<b>Total por Entidad</b>		5	7	6	2	

■ Si                      ■ No hay dato  
■ No                      ■ Estados de Programa Piloto

Fuente: Trabajo de Campo-Guías de Entrevista aplicada al titular de la para Dirección u oficina encargada de sistemas de información.

1. Seguridad: Mide el grado en el que dependencias, poderes y servicios de gobierno cuentan con políticas y mecanismos para asegurar el desarrollo de transacciones seguras (CEPAL, 2007).
2. Privacidad: Se refiere a la existencia de políticas para asegurar la privacidad de la información de los usuarios que interactúan con el gobierno (CEPAL, 2007).
3. Calidad: Se refiere a la calidad de información disponible en forma electrónica tanto en las páginas de Internet del gobierno como en sus sistemas de información (CEPAL, 2007).
4. Usabilidad: Se refiere a la facilidad de navegación del usuario en el portal, incluyendo a aquellos usuarios con capacidades diferenciadas (CEPAL, 2007). Significa asegurarse que algo funciona bien: que una persona con habilidades y experiencias promedio pueda usar algo. En términos prácticos, es el diseño de todos los contenidos y funcionalidades que posee un sitio Web, los cuales deben ser pensados, diseñados, construidos y justificados en función de las necesidades del usuario (González, 2011).
5. Accesibilidad: Se hace "referencia a un diseño Web que va a permitir que estas personas puedan percibir, entender, navegar e interactuar con la Web, aportando a su vez contenidos" (W3C, 2012). Se debe de tomar especial atención en cuanto al acceso de personas con discapacidad.
6. Interoperabilidad: "Es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas" (Portal de Administración Electrónica, 2012).
7. Escalabilidad: Es la capacidad de mejorar los recursos de una aplicación para ofrecer a su vez una mejora en la calidad de los servicios. Se habla de escalabilidad cuando sólo se requiere recursos adicionales en lugar de una modificación extensiva (Microsoft, 2012).

Se preguntó también sobre los estándares técnicos de los sistemas y el manejo de la información, así como sobre los lenguajes de programación empleados. Entre los estándares técnicos predominó el lenguaje de consulta estructurado o SQL (por sus siglas en inglés structured query language), mientras que Java constituye el lenguaje de programación más común.

**TABLA 5.7**

Estándares Técnicos (xml, sql, txt, etc.) para el manejo de información

	Excel	html	JAVA	SQL	txt	XML	Otro
FED	*	*	*	*		*	*
AGS	*	*	*	*	*	*	*
BC						✓	
BCS							
CAM				✓			
CHIS				✓			
CHIH	✓						
COA							Para aplicación general
COL				✓			
DF	*	*	*	*	*	*	*
DGO	*	*	*	*	*	*	*
GTO	*	*	*	*	*	*	*
GRO	*	*	*	*	*	*	*
HGO				✓			
JAL							
MICH			✓	✓			Visual Basic
MOR	*	*	*	*	*	*	*
NAY				✓			
NL							
OAX	✓				✓	✓	
PUE							
QRO	*	*	*	*	*	*	
QROO							
SLP				✓			

	Excel	html	JAVA	SQL	txt	XML	Otro
SIN				✓			
SON	*	*	*	*	*	*	*
TAB	*	*	*	*	*	*	*
TAM				✓			Visual Basic
TLX	*	*	*	*	*	*	*
VER		✓		✓			
YUC	*	*	*	*	*	*	*
ZAC				✓	✓		

✓	Lenguaje utilizado
	No utilizado
*	No hay dato
	Estados del programa piloto

Fuente: Trabajo de Campo-Guías de Entrevista aplicada al titular de la para Dirección u oficina encargada de sistemas de información (pregunta 6.3.).  
Nota: La gráfica se contabiliza las frecuencias de las menciones de cada variable en la respuesta.

## TABLA 5.8

Lenguajes de programación estándar de las PGJE

	.Net	C-Sharp	Delphi	G-Nexus	JAVA	Oracle	Php	Visual Basic	Visual Fox	Visual Net
FED	*	*	*	*		*	*	*	*	*
AGS	✓				✓			✓	✓	
BC	✓					✓				
BCS					✓					
CAM	✓		✓							
CHIS	✓									
CHIH			✓			✓				
COA					✓	✓				
COL					✓		✓			
DF	✓				✓					
DGO	✓			✓						
GTO					✓	✓				

	.Net	C-Sharp	Delphi	G-Nexus	JAVA	Oracle	Php	Visual Basic	Visual Fox	Visual Net
GRO					✓					
HGO	✓				✓			✓		
JAL	Estados del programa piloto									
MICH								✓		
MOR	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
NAY		✓	✓							
NL	Estados del programa piloto									
OAX			✓				✓			
PUE	Estados del programa piloto									
QRO	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
QROO	Estados del programa piloto									
SLP			✓		✓		✓			
SIN								✓		✓
SON		✓								
TAB	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
TAM	✓							✓		
TLX	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
VER							✓	✓		
YUC								✓		
ZAC					✓					✓
TOTAL	8	2	5	1	10	4	4	7	1	2

Lenguaje utilizado  
 No utilizado  
 Estados del programa piloto  
\* NO hay dato

Fuente: Trabajo de Campo-Guías de Entrevista aplicada al titular de la para Dirección u oficina encargada de sistemas de información.

Un aspecto importante del desarrollo de los sistemas de información es la posibilidad de ser alimentados o consultados por múltiples canales de acceso (en vez de estar restringidos a sólo el acceso a través de un equipo de cómputo de escritorio). En este tema, se tiene que en seis Entidades el acceso al sistema sólo es posible a través de equipo de cómputo de escritorio (PC), en cinco casos el acceso puede ser por intranet o VPN ("vía local"), en seis Entidades el acceso es puede ser por internet a través cualquier dispositivo que acepte la interfaz (San Luis Potosí indicó explícitamente Ipad, teléfono celular y laptop). En el resto de las Entidades no se proporcionó esta información o no aplica (tabla 5.9).

Canales por los que los usuarios (internos y externos en su caso) pueden acceder a los sistemas de la PGJE	
AGS	*
BC	Sólo por PC
BCS	*
CAM	Sólo por PC
CHIS	*
CHIH	No tienen accesos remotos, sólo por banda ancha y a través de VPN
COA	Para consulta local en intranet
COL	NA
DF	*
DGO	Sólo por PC
GTO	Sólo por PC
GRO	Internet
HGO	NA
JAL	
MICH	*
MOR	*
NAY	Vía local
NL	
OAX	Vía local
PUE	
QRO	Internet
QROO	
SLP	Por interface que permite vía remota acceso por Ipad, teléfono celular y laptop
SIN	La aplicación es cliente- servidor solo que se tenga acceso a la red
SON	*
TAB	Intranet
TAM	Ingresar por la PC
TLX	NA
VER	Internet
YUC	Internet
ZAC	PC

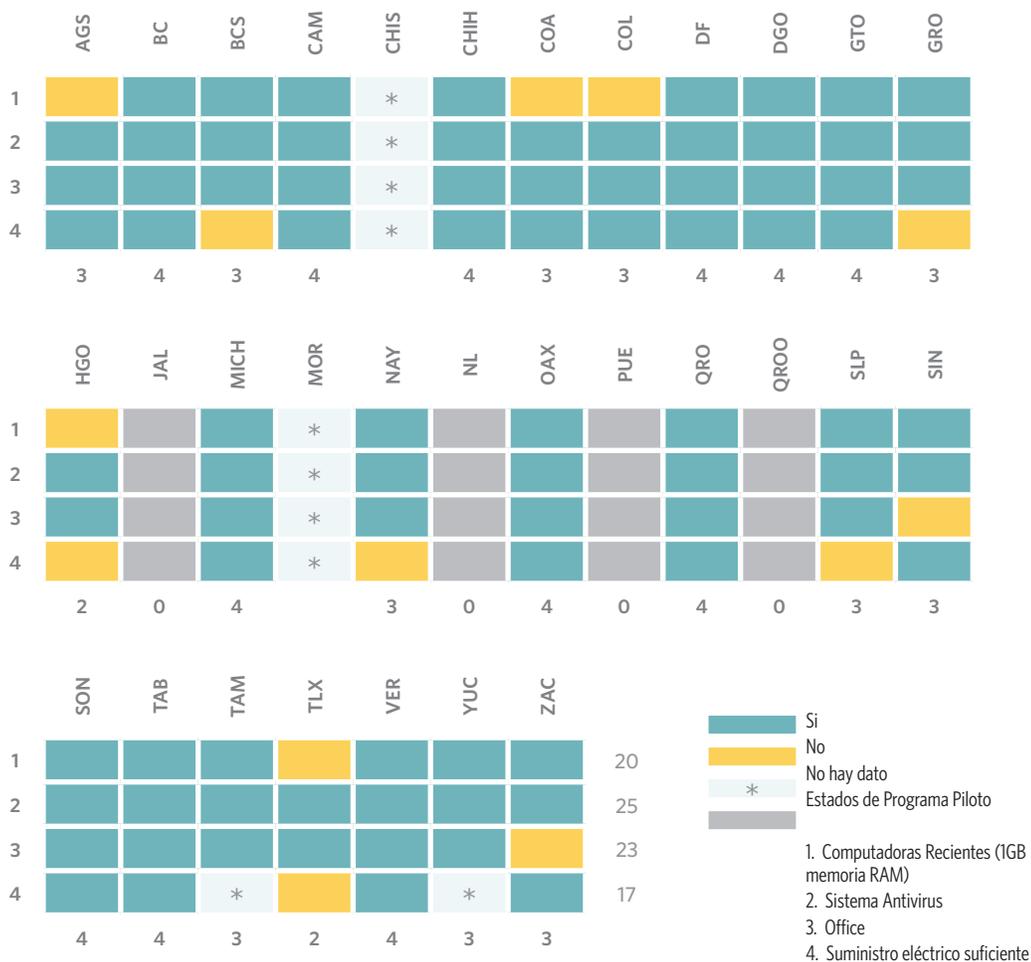
**TABLA 5.9**

Canales por los que los usuarios (internos y externos en su caso) pueden acceder a los sistemas de las PGJE

Finalmente, se preguntó a los encargados de sistemas su opinión sobre la infraestructura en cuatro temas: la disponibilidad de equipos de cómputo con la capacidad necesaria (por lo menos con un Giga de memoria RAM), la disponibilidad de paquetería básica como Office, la presencia de un sistema antivirus eficiente y su opinión sobre si el suministro de energía era suficiente para sostener los sistemas de información. De acuerdo con el trabajo de campo (y la información del proyecto piloto), la mayoría de los entrevistados consideraron contar con la infraestructura suficiente. Destaca que en cinco PGJE no se considera contar con el equipo de cómputo adecuado y en seis tampoco se considera que el suministro de energía sea eficiente (tabla 5.10).

**TABLA 5.10**

Opinión de la infraestructura por entidad



Fuente: Trabajo de Campo-Guías de Entrevista aplicada al titular de la para Dirección u oficina encargada de sistemas de información



	AMP	Oficina del Procurador	Dirección General de Área/Jefatura de Unidad/Subprocuraduría/Titular de Fiscalía	Área informática/estadística	Policia ministerial	Peritos	SNSP	Plataforma e-Mexico	Oficial secretario	INEGI	Control de procesos	Otro
NL	No aplica											
OAX				✓								Consulta
PUE	No aplica											
QRO	✓	✓	✓									
QROO	No aplica											
SLP	✓											
SIN	✓											CAVI
SON												PGJE
TAB		✓										
TAM		✓		✓								
TLX	✓											
VER				✓								
YUC	✓				✓	✓						
ZAC							✓	✓		✓		

- ✓ Usuario
- \* No hay dato
- No aplica

\*Fuente: Trabajo de Campo-Guías de Entrevista aplicada al titular de la para Dirección u oficina encargada de sistemas de información.

¿El sistema de información con el que se cuenta es sólo para uso interno o puede presentar y/o enviar información hacia el exterior de la organización?

AGS	Ambos
BC	Sólo interno
BCS	*
CAM	*
CHIS	*
CHIH	Sólo interno
COA	Interno, sólo de forma central se puede ver la información
COL	NA
DF	*
DGO	0
GTO	Ambos
GRO	Uso interno
HGO	*
JAL	
MICH	Sólo internos
MOR	*
NAY	Sólo interno
NL	
OAX	Captura manual
PUE	
QRO	Ambos
QROO	
SLP	Permite compartir con policía ministerial
SIN	Ambos
SON	*
TAB	*
TAM	Ambos
TLX	NA
VER	Ambos
YUC	Ambos
ZAC	Todo es a petición

## TABLA 5.12

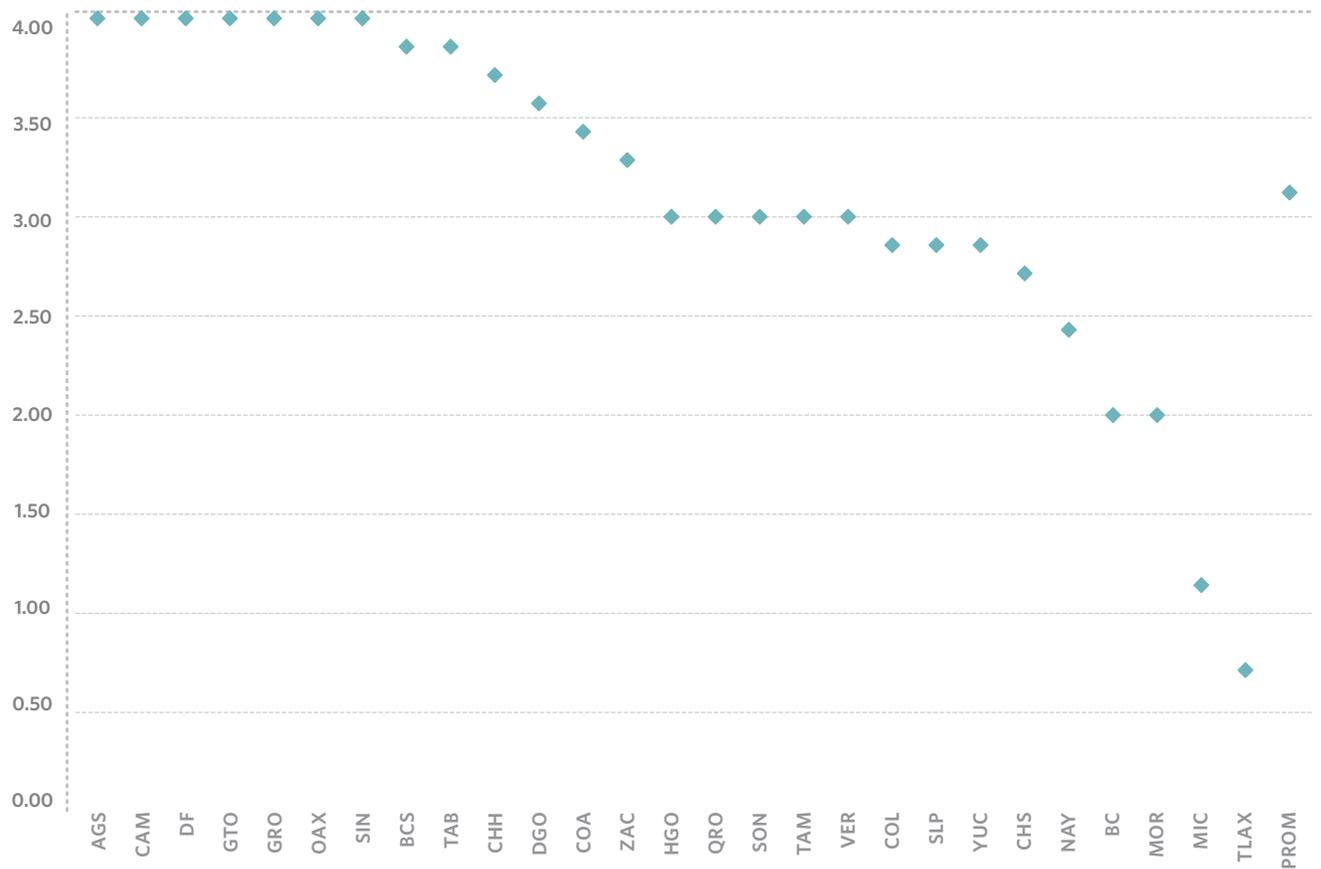
Uso del sistema y comunicación hacia el exterior de la organización

---

Con el objetivo de resumir la información más relevante, se generó un indicador que integra distintas dimensiones de la información sobre los sistemas de registro de datos e información que se recibió en las entrevistas. El índice se conforma de cuatro elementos. Primero, si el director de sistemas e informática de la PGJE indicó la existencia o no de un sistema informático para manejar la información que se genera en la atención a víctimas. Segundo, si las y los Agentes del Ministerio Público tienen acceso a este sistema para registrar diariamente la información de la atención a víctimas (por ejemplo, por medio de internet). Tercero, si se cuenta con aplicaciones específicas dentro de dicho sistema y, finalmente, si existen medidas y/o herramientas para garantizar la seguridad, privacidad, calidad de la información capturada así como usabilidad, accesibilidad, interoperabilidad y escalabilidad del sistema informático. Las primeras tres variables son dicotómicas (valores 0 y 1), mientras que la última constituye la proporción de propiedades con las que se indicó contar. El resultado es un indicador continuo que puede tomar valores de 0 a 4 (gráfica 5.1).

### GRÁFICA 5.1

Indicador



Indicador que sistematiza la información referente a:

1. La existencia o no de un sistema informático para manejar la información que se genera en la atención a víctimas de delitos.
2. Si los MP o empleados del CAVI tienen acceso a este sistema para registrar diariamente la información de la atención a víctimas.
3. La existencia de aplicaciones específicas dentro de dicho sistema
4. La existencia de medidas y/o herramientas para garantizar la seguridad, privacidad, calidad de la información capturada así como usabilidad, accesibilidad, interoperabilidad y escalabilidad del sistema informático.

Indicador continuo 0 - 4

Fuente: Trabajo de Campo-Guías de Entrevista aplicada al titular de la para Dirección u oficina encargada de sistemas de información.

El objetivo de este indicador es agregar información que puede dar cuenta de la solidez del sistema de gestión de información. El promedio del indicador es 3.15 y casi la mitad de las entidades se encuentran por encima de este nivel. Destacan, por supuesto, los valores extremos: mientras ocho entidades cuentan con el valor máximo, Michoacán y Tlaxcala presentan un severo rezago.

Una pregunta obvia es si este indicador está correlacionado con la capacidad de las PGJE en la captura y registro de información. La respuesta es que existe una débil pero positiva correlación entre el índice y el número de variables registradas (información del capítulo anterior); esto es, a medida que el sistema de registro gana en complejidad y sofisticación, el número de variables registradas tiende a aumentar.

Finalmente, en las entrevistas se evaluó si las PGJE generaban estadísticas con la información registrada y si alimentaban algún banco de datos estatal sobre casos de violencia de género contra la mujer (tabla 5.13). El resultado es que 21 entidades generan estadísticas y once PGJE indicaron contribuir a un banco estatal de información, aunque es importante señalar que fue imposible discernir el proceso para esta contribución. Un asunto que destaca del contraste de estos datos es que existen once PGJE que indicaron generar estadísticas y no contribuir a un sistema o banco de datos y tres PGJE que indicaron contribuir a estos sistemas, aunque no generen estadísticas. Finalmente, se cuestionó también si el sistema de información se encontraba vinculado de alguna manera con el BANAVIM y sólo dos entidades indicaron esta vinculación, en el resto de desconoció (en tres entidades no se obtuvo respuesta) (gráfica 5.2).

	Alimenta Banco Estatal	Genera información estadística
AGS	x	✓
BC	✓	✓
BCS	✓	✓
CAM	x	✓
CHIS	x	✓
CHIH	x	*
COA	x	✓
COL	x	✓
DF	*	✓
DGO	✓	x
GTO	✓	✓
GRO	x	✓
HGO	x	✓
JAL	✓	✓
MICH	✓	✓
MOR	x	*
NAY	x	✓
NL	✓	✓

	Alimenta Banco Estatal	Genera información estadística
OAX	x	✓
PUE	x	x
QRO	x	*
QROO	x	✓
SLP	x	✓
SIN	✓	✓
SON	✓	x
TAB	x	*
TAM	*	✓
TLX	*	✓
VER	x	*
YUC	✓	*
ZAC	✓	x

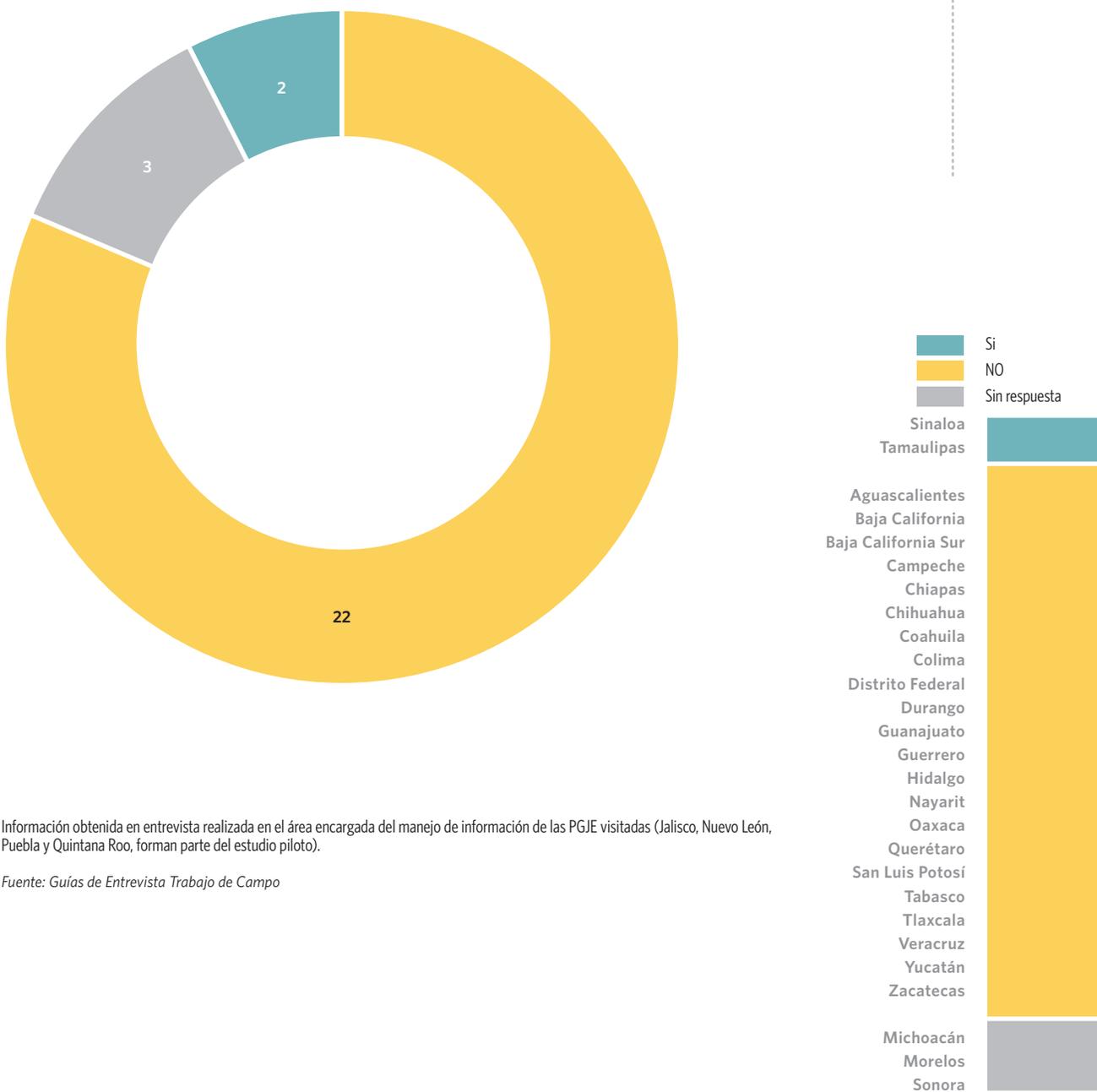
**TABLA 5.13**

Alimentación del Banco Estatal de Datos y Variables capturadas en las procuradurías generales de justicia estatales

Fuente: Solicitudes de Información y Guías de Entrevista Trabajo de Campo. Excepto Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo que se obtuvieron del resultado del Trabajo de campo "Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo", UNIFEM-INMUJERES-Análítica Consultores, 2010.

### GRÁFICA 5.2

Se vincula con el (los) sistema(s) de información con el Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (BANAVIM)



Información obtenida en entrevista realizada en el área encargada del manejo de información de las PGJE visitadas (Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo, forman parte del estudio piloto).

Fuente: Guías de Entrevista Trabajo de Campo

Para confirmar la vinculación con el BANAVIM, se solicitó información a cinco dependencias comúnmente vinculadas al Sistema Estatal de información (DIF, SSP, SG, PGJE, SS y el IEM). En específico, se preguntó si capturaban información sobre mujeres víctimas de violencia, si esta información le permitía generar estadísticas, si conocía quién estaba a cargo de la coordinación del Banco estatal de Información y si conocía quién estaba al tanto de la vinculación y coordinación con el BANAVIM.

	Existencia de Banco Estatal	Coordinado por
AGS	✓	IEM
BC	✓	PGJE
BCS	✓	PGJE
CAM	✓	IEM
CHIS	✓	OTRO
CHIH	✓	PGJE
COA	✗	
COL	✓	IEM
DF	✓	PGJE
DGO	✓	SSP
GTO	✓	OTRO
GRO	✓	IEM
HGO	✓	IEM
JAL	✓	SSP
MICH	✓	OTRO
MOR	✓	IEM y SSP
NAY	✗	
NL	✓	IEM
OAX	✓	SSP
PUE	✓	IEM y SSP

**TABLA 5.14**  
Banco Estatal de Datos sobre Violencia contra las Mujeres

QRO	✓	IEM Y PGJE
QROO	✓	SSP
SLP	✓	IEM
SIN	✓	PGJE
SON	✓	SSP
TAB	✓	OTRO
TAM	✓	PGJE
TLX	✓	IEM
VER	✓	IEM
YUC	✓	OTRO
ZAC	✓	IEM

Fuente: Solicitudes de Acceso a la Información.

Como lo muestra la tabla anterior, de las 31 Entidades que se presentan,<sup>160</sup> sólo dos indicaron no contar con un banco estatal de información. Sin embargo, la información que recibimos permite concluir que no son pocas las instituciones que registran información (principalmente DIF, Secretaría de Salud y PGJE), aunque son menos las que pueden generar estadísticas (principalmente la PGJE, seguida del DIF). De acuerdo con esta información, en la mayoría de las entidades, la coordinación del banco estatal de información descansa en el Instituto Estatal de la Mujer (diez entidades indicaron esta situación, sólo en seis entidades se indicó que es la PGJE y el resto presentó información variada). La coordinación del banco estatal con el BANAVIM está en manos del Instituto Estatal de la Mujer

160 No se presenta información del Estado de México por las razones mencionadas.

---

(15 entidades) o de la Secretaría de Seguridad Pública (11 entidades) y el resto, se distribuye en otras dependencias. El resultado es que la coordinación de los bancos estatales, y de estos con el banco nacional de datos, descansa en instituciones que, no producen información, no generan estadísticas y/o no parecen contar con un mandato transversal que permita hacer obligatorio la transferencia de información. Lo anterior, aunado a la poca posibilidad de sistemas de información y datos interconectados entre dependencias, puede ayudar a entender la precaria situación de los bancos de información sobre violencia de género en contra de las mujeres, y deja en claro que el panorama para la consolidación de un banco nacional es, en el corto plazo, sombrío.

# Conclusiones

México como Estado parte de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de la Convención para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belem do Para) está obligado a realizar “estudios estadísticos con los indicadores adecuados para analizar y diagnosticar el fenómeno de la violencia de género” en el país. El punto crucial de esta responsabilidad del Estado mexicano (en todos sus órdenes de gobierno) es justamente, la creación de indicadores “adecuados”, los cuales dependen a su vez de fuentes de información precisas.

Como se explicó en la introducción de este informe, son dos las principales fuentes de información que permiten proyectar y alimentar indicadores sobre la violencia de género contra las mujeres. La primera refiere a la realización de encuestas “dedicadas” y la segunda alude a la provisión de datos cuyo origen, gestión y sistematización depende de instancias gubernamentales. Una de las principales fuentes de información proviene de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, que juegan un papel central en la atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres y al hacerlo, inciden de manera importante en la prevención (en tanto disuasivas de las acciones violentas), así como en la erradicación del problema.

En México, principalmente en los últimos veinte años, se han dado importantes (aunque no suficientes) adecuaciones a la legislación nacional, estatal y municipal en materia administrativa, civil y penal con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones que México ha reconocido sobre la protección y garantía de los derechos de la mujer, entre los que destaca el acceso a una vida libre de violencia de género. Las reformas a la normatividad aplicable han provocado ajustes en la manera cómo se percibe el problema de la violencia de género contra la mujer, pues bajo los lentes de esta normatividad, los actos de violencia han dejado de ser sólo situaciones socialmente reprobables para convertirse en actos sancionables por el Estado. Si bien todavía queda mucho camino por recorrer para consolidar una normatividad que efectivamente incida en revertir y sancionar todas las acciones vinculadas a los distintos tipos y modalidades de la violencia de género contra las mujeres, es innegable que las reformas han obligado a las instancias de procuración de justicia a considerar dentro de su catálogo de acciones punibles aquéllas que refieren actos de violencia contra la mujer y con esto, abren la posibilidad de generar información específica sobre la incidencia y características de este tipo de sucesos.

Las Procuradurías también tienen la obligación de proporcionar atención a las víctimas y ofendidos del delito, tales como las mujeres que han sido víctimas de violencia de género y esta atención debe cumplir con protocolos a los que también se ha comprometido el Estado mexicano. El MIA (que se describe en el capítulo III) es sólo un ejemplo de las características que se demandan de un proceso de atención integral de las mujeres que han sido víctimas de violencia. Así las cosas, las PGJE están obligadas a generar información de calidad sobre violencia de género contra las mujeres y también a proporcionar atención integral a las mujeres que han padecido algún incidente.

Las PGJE deben cumplir con estas tareas en un contexto de cambios institucionales y de alta incidencia delictiva. Tres ejemplos del contexto en el que deben actuar las instancias de procuración de justicia estatales son la reforma al sistema de justicia penal en todo el país, las reformas normativas que ampliaron el fuero común y el aumento de la incidencia delictiva. Conocer el contexto sirve para dimensionar la magnitud de la tarea pendiente.

Primero, como es conocido, todas las PGJE deben responder a la reforma del 2008 que constituye el cambio de paradigma constitucional penal más importante desde la promulgación de la Constitución General en 1917. Con esta reforma, se busca dar un giro al funcionamiento de los modelos de atención

a la problemática penal en el país. Para consolidar este radical cambio, se ha solicitado a las instancias de procuración y administración de justicia adecuar no sólo el marco normativo, sino también su infraestructura, además de demandar un notable esfuerzo de actualización y capacitación. En otras palabras, la reforma constitucional del 2008 exige el cambio de todas las lógicas, prácticas, inercias y protocolos institucionales de las PGJE y la PGJR. La magnitud de la demanda de transformación es tal, que a tres años de que la reforma entre en vigencia en todo el país, sólo tres Entidades han logrado implementar a plenitud los cambios.<sup>161</sup>

Así, la reforma implica no sólo la reestructuración de las instancias del poder judicial, sino también una transformación radical en la lógica de operación de los Agentes del Ministerio Público quienes estarán obligados a argumentar de manera directa ante un juez las investigaciones que, respetando los derechos humanos y el debido proceso, identifiquen a los responsables de una conducta delictiva. Modificar las coordenadas de todo el movimiento institucional de la procuración de justicia es, sin lugar a dudas, uno de los retos que se deben considerar en el diagnóstico que aquí se reporta pues afecta de manera importante la dinámica y carga de trabajo que tienen las PGJE. Como bien se sabe, el punto más problemático en la transformación de la lógica de operación de una instancia pública es suplir las rutinas que dan estructura a su labor cotidiana.<sup>162</sup>

Un segundo reto que enfrentan las PGJE proviene de cambios en la normatividad, tales como la aprobación de leyes generales sobre trata de personas, secuestro y delitos contra la salud o las reformas a la Ley General de Salud y al artículo 73 fracción XXI de la Constitución General que delegaron en las PGJE la obligación de conocer sobre delitos que sólo conocía la Federación. Así las cosas, los cambios en la legislación han obligado a las instituciones de procuración de justicia estatales no sólo a atender un mayor número de delitos, sino también a enfrentar una curva de aprendizaje sobre delitos que pertenecían al fuero federal.

En tercer lugar, la mayoría de las PGJE enfrentan niveles de delincuencia nunca antes vistos que ponen a prueba su capacidad institucional. Destaca el incremento en delitos violentos que son sumamente gravosos para la sociedad (como el homicidio). Si bien el aumento más preocupante en incidencia ha ocurrido en delitos del fuero federal, los delitos del fuero común también han experimentado un notable incremento. Por ejemplo, de acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2011,<sup>163</sup> las y los Agentes del Ministerio Público atendieron en promedio 298 presuntos delitos (procesos iniciados) en 2011, siendo los casos extremos Campeche con 32.7 y Durango con 1,237.7 (Gráfica C.1). La tabla C.1 desagrega esta información por tipo de delito.

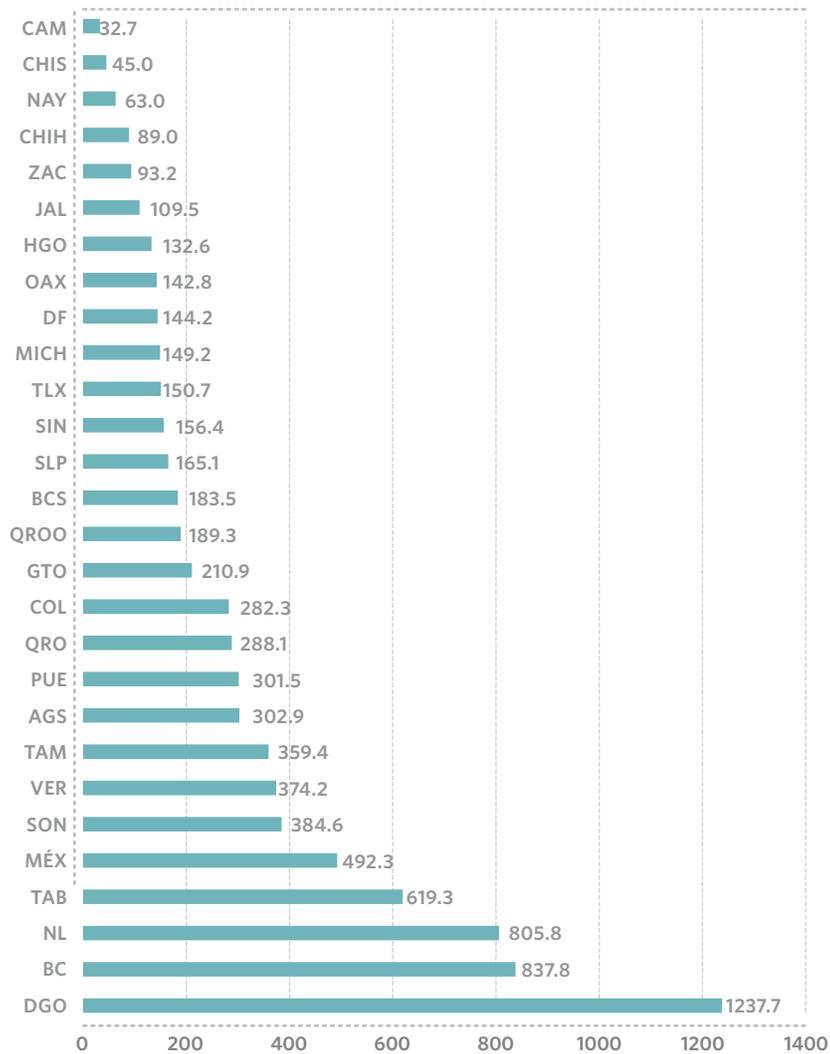
161 Información proporcionada por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación (SETEC). Diez Entidades más presentan operación parcial. El resto está en las fases preparatorias para entrar a operación parcial o bien, todavía se encuentran en discusión parlamentaria de los Códigos de Procedimientos Penales.

162 Ver Mauricio Merino e Ignacio Macedo, "La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable" en *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, núm. 2, II semestre, pp. 411-456, 2006.

163 Cuyo objetivo central es "generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en la materia de procuración de justicia" Ver INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012

## GRÁFICA C.1

Presuntos delitos en procesos iniciados por agente del ministerio público, 2011



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012. Sin datos de Coahuila, Guerrero, Morelos y Yucatán.

## TABLA C.1

Presuntos delitos en procesos iniciados por Agente del Ministerio Público, 2011

	Número total de Agentes del Ministerio Público	Total	Homicidio	Lesiones	Otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal	Tráfico de menores	Abuso sexual	Violación simple	Violación equiparada	Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	Violencia familiar	Otros delitos contra la familia	Corrupción de menores	Trata de personas	Otros delitos contra la sociedad
AGS	78	302.86	3.28	36.17	0.00	0.00	0.14	0.00	1.63	3.77	4.21	0.37	0.47	0.06	0.00
BC	135	837.84	4.90	30.00	69.63	0.04	7.67	4.86	2.21	2.16	19.73	10.86	1.80	0.00	12.92
BCS	99	183.55	0.79	11.21	0.12	0.01	0.00	1.26	0.14	2.04	15.13	5.78	0.06	0.00	0.00
CAM	76	32.74	1.58	3.11	2.97	0.00	0.03	1.95	0.13	1.09	0.00	0.00	0.32	0.00	0.00
COL	38	282.34	4.34	10.11	0.00	0.00	2.39	3.37	0.00	0.00	13.13	0.00	0.00	0.00	0.00
CHIS	554	45.03	2.95	5.05	0.03	0.01	0.55	1.44	0.00	0.23	2.54	3.27	0.06	0.15	0.00
CHIH	737	88.95	4.82	4.84	0.28	0.00	0.90	0.60	0.34	0.24	6.58	1.32	0.08	0.00	0.00
DF	1286	144.23	1.19	13.74	0.10	0.00	1.90	0.84	0.06	0.15	8.98	0.74	0.13	0.01	0.16
DGO	28	1237.71	34.07	139.93	0.00	0.00	4.32	7.46	0.00	5.71	102.43	2.71	0.07	0.00	0.00
GTO	378	210.87	3.77	32.00	0.56	0.01	1.87	0.91	0.07	0.49	3.52	0.00	0.16	0.01	0.00
HGO	228	132.58	1.63	21.44	2.24	0.01	0.00	1.26	0.00	1.55	2.55	1.97	0.10	0.00	0.00
JAL	342	109.55	0.60	19.58	2.53	0.01	0.00	1.35	0.00	1.65	8.89	0.50	0.18	0.00	4.07
MÉX	532	492.25	5.31	86.73	0.00	0.01	0.00	5.11	0.22	0.00	3.76	0.00	0.00	0.01	0.00
MICH	244	149.23	12.48	19.09	0.08	0.02	1.41	1.71	0.00	0.55	3.57	0.00	0.09	0.00	0.02
NAY	122	62.96	5.86	5.43	0.07	0.16	0.00	0.75	0.07	1.06	1.73	5.86	0.13	0.00	0.00
NL	89	805.75	28.22	53.13	0.28	0.00	7.82	5.35	1.94	1.18	98.25	18.78	0.83	0.01	0.00
OAX	345	142.75	2.27	21.33	0.09	0.01	0.56	0.50	0.08	0.26	3.07	0.09	0.06	0.00	5.92
PUE	276	301.54	5.01	49.75	0.00	0.00	0.00	2.68	0.00	4.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
QRO	104	288.12	4.45	39.69	5.65	0.00	2.54	3.40	0.00	1.08	6.53	9.38	0.21	0.05	8.03
QROO	180	189.32	3.62	22.58	0.05	0.00	2.78	0.73	0.04	3.48	10.33	9.71	0.46	0.04	1.55
SLP	226	165.08	3.27	22.56	0.00	0.01	1.57	0.42	0.85	0.31	10.90	3.42	0.23	0.01	0.00
SIN	237	156.36	11.31	9.91	0.05	0.00	0.00	0.51	0.15	1.55	5.62	1.08	0.10	0.00	0.01
SON	80	384.61	12.24	38.69	0.00	0.04	0.00	4.06	0.43	8.29	14.08	0.00	3.31	0.06	0.00
TAB	87	619.33	6.98	87.36	0.05	0.00	2.89	5.72	0.18	2.51	15.87	0.00	0.48	0.02	0.00
TAM	136	359.36	10.42	36.26	5.49	0.00	0.02	4.38	0.00	2.74	10.87	11.88	0.02	0.00	0.00
TLX	46	150.70	10.13	20.72	0.00	0.00	0.74	1.93	0.00	0.07	0.00	3.50	0.28	0.41	0.04
VER	244	374.21	8.55	45.93	0.36	0.02	2.68	4.76	0.06	4.82	19.37	0.76	0.19	0.02	0.00
ZAC	168	93.22	2.13	11.25	0.73	0.00	0.23	0.58	0.27	0.46	2.07	1.05	0.04	0.00	0.18
PROM	253.39	297.97	7.01	32.06	3.26	0.01	1.54	2.43	0.32	1.84	14.06	3.32	0.35	0.03	1.18

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012. Sin datos de Coahuila, Guerrero, Morelos y Yucatán.

Nota: Para las definiciones de los delitos ver Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2011.

Resaltar el contexto de actuación de las PGJE es importante para entender el desafío que enfrentan para responder a las exigencias que impone una adecuada atención a las mujeres víctimas de violencia de género, así como los desafíos para generar un efectivo sistema de gestión de información.

### **Principales observaciones**

Este proyecto de investigación tuvo por objetivo describir los procesos de atención a mujeres víctimas de violencia de género, así como los procesos y sistemas de gestión de información sobre esa misma atención en las PGJE y las oficinas de los CAVI (o equivalentes) dependientes de las PGJE. La característica principal de esta investigación fue el uso de entrevistas semi-estructuradas al personal involucrado en las primeras acciones de atención a víctimas de violencia de género, como la herramienta primaria de obtención de información, aunque se complementaron los datos con solicitudes de información. Por tanto, la información que alimenta este Proyecto tiene como única fuente las declaraciones de los servidores públicos sobre su actuar cotidiano. Como se mencionó, el resultado fue la construcción de un valioso acervo de información cualitativa que ofrece datos sobre el proceso de atención a víctimas in situ. De estos datos es posible concluir lo siguiente:

### **Sobre el proceso de atención**

El proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia de género en las Agencias del Ministerio Público presenta serias limitaciones para cumplir con los protocolos de atención integral que proponen especialistas en el tema. En primer lugar destaca que debido a la estructura del proceso general de actuación de las Agencias del Ministerio Público, la revictimización de una mujer que ha sido víctima de violencia de género es una constante: existe un conflicto entre las estrategias de optimización de servicio y los principios de atención a una mujer víctima de violencia de género.

La situación se agrava si la víctima acude a una Agencia del Ministerio Público Mixta o General, pues éstas usualmente cuentan con procesos estandarizados que les permiten atender una amplia gama de situaciones que lo mismo pueden ser un robo a mano armada, un homicidio, una pérdida de documentos o una denuncia por abuso sexual. Así, con la finalidad de hacer más eficiente el trabajo de las y los Agentes del Ministerio Público se han incorporado esfuerzos de modernización y mejora del servicio que obligan a cualquiera que acude a las Agencias a narrar su historia -en distinto grado de detalle- a varias personas a lo largo del proceso de atención.

El ejemplo más claro de esta situación es la presencia de personal orientador al inicio del proceso cuyo objetivo es favorecer la eficiencia del trabajo de las y los Agentes del Ministerio Público al evitar que se distraigan atendiendo casos que no corresponden al ámbito penal o bien, que dediquen tiempo en canalizar a las víctimas del delito a las Agencias Especializadas o a las instancias de justicia administrativa o civil. Sin duda, este ajuste ha permitido que las y los Agentes del Ministerio Público se concentren en las tareas de integración o seguimiento de una averiguación previa o carpeta de investigación; sin embargo, como se detalló en este informe, la estrategia puede resultar disuasiva para mujeres que deciden acercarse a las instituciones de procuración de justicia (que, como se sabe, son una minoría). La existencia de un punto intermedio entre una mujer víctima de violencia de género y el Agente del Ministerio Público que toma su denuncia debe reflexionarse, sobre todo si dicho punto intermedio puede disuadir a la víctima del proceso penal para que opte por métodos de conciliación.

Si bien estas situaciones disminuyen en las Agencias del Ministerio Público Especializadas, la poca oferta de estas Agencias restringe de manera importante el acceso a una atención integral. Basta recordar que, en promedio, existe una Agencia del Ministerio Público Especializada en delitos sexuales, delitos contra la mujer y/o violencia intrafamiliar por cada 807,494 habitantes en el país (mientras

que existe una Agencia del Ministerio Público por cada 29,957 habitantes). En el extremo, hay Entidades que no cuentan con alguna Agencia especializada o bien que sólo ofrecen este servicio en la ciudad capital.<sup>164</sup>

A diferencia de lo que ocurre en las Agencias del Ministerio Público, la revictimización en los centros de atención a víctimas es más consecuencia de recursos limitados que de una razón de proceso. Así, a pesar de que los problemas que se han apuntado disminuyen notablemente en las oficinas de atención a víctimas, estas instancias enfrentan serias limitantes en recursos materiales y humanos que impiden la implementación de un modelo como el que propone el MIA.

Para dar una idea de la carga de trabajo que enfrenta el personal de las oficinas de atención a víctimas del delito, basta recordar que en la mayoría de las Entidades, estas oficinas están obligadas a ofrecer servicios a todas las víctimas de un incidente delictivo y no sólo a mujeres víctimas de violencia de género. Las entrevistas al personal de estas oficinas sugieren que si bien la mayoría de las personas atendidas son mujeres, también se atienden situaciones diversas como ofendidos del delito de homicidio o secuestro, o bien, mujeres y varones que han sido víctimas de delitos violentos que nada tienen que ver con violencia de género. Por tanto, si no se trata de centros de atención especializados en violencia de género, usualmente se maneja un protocolo de atención general y procesos de gestión de información también generales. Así, al igual que las Agencias del Ministerio Público Generales o Mixtas, las oficinas de atención a víctimas deben adecuar procesos generales de atención, sin embargo, es de resaltar que el personal tiende a hacer esfuerzos notables por ajustarse a cada situación en particular.

Una segunda fuente de presión sobre el personal de las oficinas de atención a víctimas es que también cumple funciones periciales, además de realizar valoraciones y seguimientos. Las entrevistas al personal de atención a víctimas o equivalentes indican que en algunas Entidades es posible identificar entre el personal un sentido de vocación a la atención de víctimas que ha facilitado el sortear las limitaciones de recursos o las amplias jornadas de trabajo. Si bien es fundamental que personal de estas oficinas reconozcan y se apropien de la misión de la institución, un ethos institucional no sustituye la capacitación y atención que debe recibir el propio personal. Un aspecto fundamental a destacar -y que es obligación de todas las PGJE atender- es el procurar espacios de contención al personal encargado de la atención a víctimas del delito. La confianza que genera el proceso de entrevista permitió conocer testimonios de personal comprometido con la atención a víctimas que enfrentaba importantes desequilibrios personales (tales como disrupción familiar o efectos en la salud) debido a la carga de trabajo (horas extras) o bien, a las situaciones que enfrentan de manera cotidiana. Las PGJE deben estar atentas a manifestaciones de estrés laboral, agotamiento emocional o despersonalización del personal que atiende a las víctimas del delito. Sin duda, terapias de contención deberían dirigirse al personal de atención a víctimas, pero también a las y los Agentes del Ministerio Público. Éste es un derecho laboral muy poco atendido por las PGJE.

En lo que respecta al tema central de este reporte, destaca la organización y operación de los Centros de Justicia para Mujeres o bien, la existencia de Centros de Atención a Víctimas especializados. En el primer caso, algunas Entidades han avanzado en la implementación de servicios integrales (Chihuahua, Campeche, Chiapas, por mencionar algunos), sin embargo, estos servicios tienen la limitante de ser accesibles a un sector acotado de la población (debido a su localización) y no siempre se encuentran vinculados a la PGJE. Un ejemplo del segundo caso es la existencia de centros especializados, como en el Distrito Federal, donde la PGJE ofrece atención a las víctimas a través de siete Centros donde procesos, personal y servicios están adecuados al tipo o modalidad de violencia.

<sup>164</sup> De acuerdo con los datos de población total del último Censo nacional somos 112,336,538 mexicanos y, de acuerdo con los datos del propio INEGI, existen 3750 Agencias del Ministerio Público en el país. Ver INEGI Censo de Población y Vivienda 2010 y también INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012 (es importante notar que este último Censo no incluye datos de Coahuila, Guerrero, Morelos y Yucatán).

Además de las limitaciones en personal, las oficinas de atención a víctimas enfrentan restricciones en el acceso a recursos materiales e informáticos que inciden no sólo en el proceso de atención a mujeres víctimas de violencia de género, sino también en la probabilidad de registro y gestión de información. En efecto, la ausencia de un proceso de gestión de información al interior de la propia oficina es una de las principales razones por las que una mujer víctima de violencia de género debe repetir la narrativa de los hechos. Así, aunque estas oficinas pueden tener mayor flexibilidad en el ajuste de los procesos de atención para evitar la revictimización, están severamente afectadas por una insuficiencia de personal, así como por una limitada disponibilidad de recursos materiales e informáticos que les permitan intercambiar información o bien, generar sistemas de gestión de datos que, al ser compartidos por distintas áreas mejoren el proceso de atención.

Si bien se requiere una reflexión específica sobre cada una de las PGJE dada la heterogeneidad institucional que prevalece, hay estrategias inmediatas que pueden ayudar a mejorar el proceso de atención y acercarlo a los criterios que se proponen en el MIA:

1. Adecuar el perfil del personal de primer contacto en las Agencias del Ministerio Público. En este sentido, parece indispensable que el personal que atiende a una víctima de violencia sea siempre un profesional capacitado para evaluar el nivel de riesgo de la persona y establecer la ruta y secuencia de las acciones inmediatas (independientemente de si se trata de violencia de género o no). Al momento, la evaluación ocurre hasta que la víctima está frente a la o el Agente del Ministerio Público quien puede evaluar solamente el nivel de riesgo en materia de seguridad física (y no siempre puede actuar de manera inmediata al respecto), pero no puede determinar las potenciales secuelas. La evaluación comprehensiva de la situación de la víctima usualmente se lleva a cabo hasta que se presenta en las instalaciones de la oficina de atención a víctimas, lo que no necesariamente sucede de manera inmediata (e incluso puede no suceder), como bien lo documentan casi todos los reportes de investigación.
2. En el mismo sentido, se deben incorporar profesionales en trabajo social como personal permanente de toda Agencia del Ministerio Público.
3. En algunas entidades, se han adoptado medidas en las que existe un Agente del Ministerio Público en las oficinas de atención a víctimas y si bien esta estrategia ha facilitado a las víctimas presentar una denuncia y acogerse a todos los beneficios de protección que otorga el poder ejecutivo, también es cierto que es necesario contar con personal de atención a víctimas en las Agencias del Ministerio Público. Algunas consideraciones sobre los detonantes de la violencia y sus patrones podrían orientar los horarios idóneos para la presencia de este personal en las Agencias del Ministerio Público Generales o Mixtas. Sin embargo, es fundamental que al menos exista personal específico de atención a víctimas en cada región o división administrativa. Esta propuesta tiene por objetivo ofrecer a las víctimas la oportunidad de recibir contención de emergencia con celeridad, pero también que esa misma sesión pueda constituirse en parte del proceso de atención integral.
4. Es importante asumir que si bien la Agente del Ministerio Público es el representante de la sociedad y la que vela por los intereses de la víctima, no puede ser ella, la encargada de ofrecer asesoría legal (o la única a cargo). La asesoría jurídica debe ser en todo momento independiente de las labores del Agente del Ministerio Público, pues en no pocas ocasiones, la solicitud de este tipo de orientación inicia con dudas sobre las diligencias de integración de la averiguación previa.
5. En la misma línea, resulta importante reflexionar sobre los métodos de conciliación y su uso en situaciones de violencia intrafamiliar. De acuerdo con las entrevistas, una de las principales razones por las cuales se suspenden los procesos judiciales en contra de agresores es el otorgamiento del perdón y éste suele presentarse por miedo o codependencia, pero también por el desgaste de la víctima ante los prolongados procesos que imponen las audiencias (a veces obligatorias) de conciliación. Nuevamente prevalece el conflicto entre la necesidad de hacer

más eficiente el desempeño del ministerio público y del poder judicial y el respeto a la decisión original de la mujer violentada de denunciar (una decisión que, en general, rara vez ocurre ante la primera situación de violencia).

6. Todas las Agencias del Ministerio Público especializadas o no, en todas las entidades de la República, deben ofrecer tratamientos preventivos (profilaxis) en casos de violencia sexual y ésta debería estar disponible en las propias Agencias del Ministerio Público debido a que en no pocas ocasiones las denuncias de violencia sexual ocurren con un rezago que deja a la víctima en los umbrales del periodo en el que la aplicación de profilaxis es todavía oportuna.
7. Reflexionar la figura del orientador inicial (o asesor jurídico) en las AMP-E. Si esto no es posible por cuestiones de operación de la PGJE, entonces, se sugiere que el personal de primer contacto de la mujer sea una profesional, capacitada en la normatividad vigente que pueda realizar una evaluación sobre el nivel de riesgo que sufre la víctima y con base en esta información, determine de manera inmediata un plan de acción, mientras la víctima acude con la o el Agente del Ministerio Público a presentar su denuncia.
8. Una estrategia adicional implica una inversión de recursos financieros y humanos por parte de las PGJE y consiste en extender los horarios de atención de las Agencias del Ministerio Público Especializadas a 24hrs y ampliar la oferta de Agencias (o agentes) del Ministerio Público especializadas (especializados) en la Entidad. Obviamente, esto se puede lograr creando nuevas Agencias, pero también capacitando Agentes que queden a cargo de mesas o unidades específicas al interior de las Agencia Generales que ya tienen una infraestructura instalada. El tema no es menor, pues a pesar de la existencia de Agencias del Ministerio Público Especializadas, las mujeres que no pueden asistir a las instalaciones de éstas suelen continuar el proceso en la Agencia más cercana a su domicilio. La poca oferta de Agencias Especializadas y su centralización en las ciudades capital son aspectos que deben atenderse o justificarse de inmediato. El complicado acceso a servicios especializados, constituye una negación de acceso a la justicia.
9. Invertir en modelos de atención al personal de las Agencias del Ministerio Público Especializadas y de atención a víctimas; en específico, es obligación de la PGJE ofrecer espacios de contención a su personal. Este aspecto está ausente en todas las entidades de la República.
10. Invertir en la capacitación del personal, en particular, la capacitación de personal de atención a víctimas, quienes debido a la demanda de trabajo y a que los procesos terapéuticos y judiciales no pueden interrumpirse o aguardar, están sometidos a jornadas laborales que limitan la posibilidad de asistir a cursos de capacitación. Es importante crear no sólo una oferta adecuada de capacitación, sino también procurar las condiciones para que esto ocurra.

### **Sobre recolección y sistemas de información**

Hay tres conclusiones principales de la investigación sobre los sistemas de registro de información en las Agencias del Ministerio Público y las oficinas de atención a víctimas. Primero, en las circunstancias actuales, la creación de un expediente único no tiene posibilidades en el futuro inmediato. Segundo, la falta de comunicación entre las Agencias del Ministerio Público y las oficinas de atención a víctimas hace inviable la propuesta de una ventanilla única, tal y como lo sugiere el MIA. Tercero, los datos sugieren importantes dificultades para la creación de bancos estatales de información que sean sustentables y que puedan alimentar de manera periódica un banco nacional de información. Una observación importante es que las características de los sistemas de información no están correlacionadas con los avances de implementación de la reforma penal.

No sólo se trata de la ausencia de infraestructura básica para el registro y gestión sistematizada de los datos de las víctimas de violencia (como podría ser la posibilidad de captura electrónica), sino también de importantes fugas de información que se podrían compensar con ajustes mínimos

a las rutinas existentes y que podrían generar insumos importantes para la toma de decisiones. Por ejemplo, son muy pocos los casos donde el personal de primer contacto –que no es la o el Agente del Ministerio Público a cargo de integrar la averiguación previa o la carpeta de investigación- registra datos de manera metódica, esto a pesar de que solicitar información a la víctima sobre su identidad y los hechos que motivan su visita a la Agencia es parte del proceso de “atención”. Así, se está en la peor de las situaciones: se solicita a la víctima una breve narrativa de los hechos, pero esa información no genera ningún tipo de registro. Si bien, lo ideal sería evitar esta primera intervención, lo cierto es que mientras la lógica de operación de las Agencias del Ministerio Público no cambie, debería explotarse toda información que pueda ayudar a definir las características de la problemática. Así, la información que se puede recabar en un primer contacto podría ser una “medición basal” que podría emplearse para evaluar si existen características comunes en aquellas mujeres que a pesar de visitar la Agencia del Ministerio Público deciden no presentar denuncia o no proseguir con el trámite.

Algunos puntos relevantes son los siguientes:

1. En el futuro inmediato, las Agencias del ministerio Público tienen mayor potencial que las oficinas de atención a víctimas para proveer de información para la generación de estadísticas básicas. Sin embargo, resulta inoperable un sistema paralelo de información como el que exigía el BANAVIM. Lo anterior debido a la carga de trabajo de las y los Agentes del Ministerio Público. El registro de la información sobre víctimas y sucesos de violencia de género contra la mujer deben ser estandarizados al proceso de gestión de información de la propia PGJE y plantear avances graduales.
2. Las características de los sistemas de captura y gestión de información hacen inviable en el corto plazo la posibilidad de un expediente único por mujer.
3. El trabajo de campo identificó variables que se registran en todas las Agencias del Ministerio Público estatales. Con esta información es posible generar una propuesta de plantilla de reporte de información homogénea y viable para todas las Entidades de la República. Esto es mucho más manejable si se alinean los esfuerzos de reporte con medidas ya existentes implementadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como el Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2011. El INEGI podría jugar un papel central en la estandarización de los criterios y variables de captura, tal y como lo ha hecho para la clasificación “de la información estadística relacionada con 41 Delitos del Fuero Común, de manera estructurada, estandarizada, consistente, compatible y comparable”.<sup>165</sup>
4. Una situación que demanda atención inmediata es fortalecer los mecanismos técnicos que permitan la intercomunicación entre las Agencias del Ministerio Público de la Entidad. Estos mecanismos no sólo aluden a factores de interoperabilidad, sino también a la incorporación de lenguajes de programación que permitan la exportación de datos en distintos formatos. Si bien esto representaría una inversión mayor y un notable esfuerzo de capacitación, es posible establecer etapas de implementación donde por principio se estandarizaran los formatos y periodos de reporte y se implementaran estrategias de intercambio de información electrónicas.

Dos puntos finales. Primero, esta investigación deja en claro las limitaciones que tiene el proyecto de un sistema nacional de información sobre violencia de género contra las mujeres, al menos en el corto plazo. Lo anterior porque en la mayoría de las Entidades, los mecanismos de intercambio de información al interior de las propias PGJE son precarios. Basta recordar que en algunas Agencias, la información cotidiana se “vacía” de manera periódica en documentos de registro lo que genera una carga de trabajo adicional al Agente del Ministerio Público o bien, obliga a la contratación de personal abocado específicamente a esa tarea. Probablemente, el costo de sostener personal adicional o el costo de oportunidad de un Agente del Ministerio Público sean en conjunto un gasto más oneroso

<sup>165</sup> Ver INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012.

URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2012/presentacion.aspx>

para las arcas de las PGJE que lo que representaría una inversión contundente en cuestiones básicas de infraestructura, procesos y sistemas. Para dar una mejor idea de la magnitud del reto, conviene considerar que la investigación se realizó en Agencias del Ministerio Público ubicadas en la ciudad capital del Estado que suelen ser las que cuentan con mejor infraestructura.

Segundo y último punto, esta investigación esboza la situación que impera en la coordinación estatal de información. Por principio, los datos de las encuestas nacionales indican que son las instituciones de salud (no las de justicia) a las que acuden con mayor frecuencia las mujeres víctimas de violencia de género; sin embargo, los mismos datos indican que son las instituciones de justicia las que producen estadísticas. Sin embargo, ni las instituciones de salud, ni las instituciones de justicia coordinan los esfuerzos de recolección y sistematización de información. Esta responsabilidad suele depositarse en una institución “externa”, como lo es el Instituto Estatal de la Mujer que suele enfrentar severos problemas de suficiencia de recursos.<sup>166</sup> La relevancia de la coordinación institucional no puede ser menospreciada cuando el buen desempeño de la tarea implica alterar prácticas y rutinas internas de gestión en dependencias que tienen lógicas de operación muy distintas.

No es posible diseñar políticas públicas efectivas para la prevención, atención y erradicación de la violencia de género en contra de las mujeres sin una fuente de información confiable. En la misma lógica, será imposible realizar evaluaciones serias sin el apoyo de una serie histórica de datos que permita valorar el impacto de las acciones gubernamentales. En resumen, las Entidades Federativas no sólo tienen el mandato de atender a las mujeres víctimas de violencia de género, también están obligadas a proveer de la información básica para que la sociedad civil pueda evaluar el impacto de las decisiones de gobierno. Se requiere un compromiso presupuestal, pero aún más importante, una reflexión y ajuste de procesos internos. Este informe provee información para facilitar el cumplimiento de este mandato.

---

<sup>166</sup> Ver María Luisa Tarrés, “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: Los Institutos de la la Mujer en México” en Gisela Zarembeg (ed.) Políticas Sociales y género. La institucionalización. México: FLACSO, 2007 y Alejandra Ríos Cázares, Los Institutos Estatales de la Mujer: diagnóstico, retos y perspectivas, manuscrito preparado para la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD México, 2012.

# Referencias

## OBRAS CONSULTADAS

Acevedo Mendoza, D.H. (SF). Modelo de Atención Integral de la Violencia contra las Mujeres. Chihuahua: Gobierno Municipal de Delicias, Chihuahua.

Álvarez de Lara, R.M. y Duarte y Noroña, A. (coords.). (2012). Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Protocolos de actuación, México, IJ-UNAM.

Amor, P.J., Corral, P., Bohórquez, I.A., y Oria, J.C. (2012). Variables Psicosociales y Riesgo de Violencia, Grave en Parejas con Abuso de Sustancias Tóxicas y Maltrato Previo. *Acción Psicológica*, 9 (1), 3-18.

Amor, P.J., Corral, P., Bohórquez, I.A., Oria, J.C., Rodríguez, M., López, F. y Calderón, D. (2010). Violencia de género y adicción a drogas en Centros de Día. España: Junta de Andalucía. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias.

Analítica Consultores. (2010). Diagnóstico de la información sobre las mujeres víctimas de violencia que se registra en las Procuradurías General de Justicia de Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo. México: UNIFEM-INMUJERES-Analítica Consultores.

CONAPRED. (2010). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. México: CONAPRED-Secretaría de Gobernación. Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id\\_opcion=436&op=436](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436)

DeKeseredy, W.S., Schwartz, M.D. (2010). Theoretical and Definitional Issues in Violence Against Women. En J. Edelson, R. Kennedy Bergen, C. Renzetti (Eds.), *Sourcebook on Violence Against Women* (pp. 3-22). 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Diario Oficial de la Federación (1999, 20 octubre). Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar. Secretaría de Economía [en línea]. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/190ssa19.html> [2013, 21 mayo]

Diario Oficial de la Federación (2009, 16 abril). Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. Secretaría de Economía [en línea]. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5087256&fecha=16/04/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087256&fecha=16/04/2009) [2013, 21 mayo]

Echeburúa, E., Fernández-Montalvo, J. y Corral, P. (Eds.). (2009). Predicción del riesgo de homicidio y de violencia grave en la relación de pareja [Prediction of Homicide Risk and Severe Violence in Partner Relationships]. Valencia, España: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.

Ertürk, Y. (2011). ¿Cómo medir la violencia contra las mujeres en México?, México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Gil García, R. y Luna Reyes, L. (2007). Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Chile: CEPAL / Unión Europea: "@LIS - Alianza para la Sociedad de la Información. Acción 1: Diálogo político y regulatorio entre América Latina y Europa".

Giménez Manrique, J. (2012). Protocolo de Evaluación de Necesidades de Adicción y Violencia Contra las Mujeres (Tesina de Maestría). España: Universidad de Valencia.

González, S. (2011), Estudio comparado de usabilidad del Portal del Gobierno del Estado de Puebla (Tesis de Licenciatura), Puebla: Universidad de las Américas.

González Montes, S. y Valdez Santiago, R. (2008). Violencia hacia las mujeres en ocho regiones indígenas de México: notas metodológicas en torno a la Encuesta Nacional sobre Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas. *Estudios Sociológicos*, 26 (77) (May-Aug), 435-450.

González Serrato, R. (2004). Comparación de psicoterapia de grupo vs. psicoterapia individual en mujeres sobrevivientes de abuso sexual y/o incesto en la infancia. En M. Torres Falcón (comp.), *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales* (pp. 271-306). México: El Colegio de México.

Herrera, C. y Juárez, C. (2012). Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno. *Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno*. México: INMUJERES.

Incháustegui Romero, T., López Barajas, M. P., Echarri Cánovas, C. y Ramírez Ducoing, K. (Coords.). (2012). *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios 1985-2009*, México: Instituto Nacional de las Mujeres- ONU Mujeres-El Colegio de México-Cámara de Diputados.

INEGI. (2012). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012, México: INEGI. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpj2012/default.aspx>

INEGI. (2012). Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2011. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011)

INEGI. (2011). Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares. México: INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ndireh/default.aspx>

INEGI. (2012). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. México: INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regular/-envipe/envipe2012/default.aspx>

Instituto Nacional de Salud Pública. (2004). *Violencia contra las Mujeres. Un reto para la salud pública en México. Informe Ejecutivo de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.

King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.

Lee, W. V., Gottheil, E., Sterling, R. C., Weinstein, S. P., y Serota, R. D. (1997). Characteristics of cocaine-addicted individuals who abuse their partners. *Journal Of Substance Abuse Treatment*, 14 , 367-371. doi: 10.1016/S0740-5472(97)00011-1

Merino, Mauricio e Ignacio Macedo. (2006). La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, núm. 2, II semestre, pp. 411-456, 2006

Microsoft (SF). Escalabilidad. 4 de abril de 2012 Microsoft. Sitio web: [http://msdn.microsoft.com/es-es/library/aa292172\(v=vs.71\).aspx](http://msdn.microsoft.com/es-es/library/aa292172(v=vs.71).aspx)

OMS/OPS (1998), *Violencia contra la mujer. Un tema de salud prioritario*. País: Editorial

Olamendi Torres, P. (2007), *Delitos contra las mujeres: Análisis de la clasificación mexicana de delitos*. México: UNIFEM.

Organización de Naciones Unidas. (2006), *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*. Nueva York: ONU

Organización de Naciones Unidas. (2006), *Poner fin a la violencia contra las mujeres. De las palabras, los hechos*. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas.

Paspalanova, M. (Coord.). (2011). *¿Cómo medir la violencia contra las mujeres en México?*, México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Portal de Administración Electrónica del Gobierno de España. (Sin año) *Interoperabilidad*. 4 de abril de 2012, de Portal de Administración Electrónica del Gobierno de España. Sitio web: [http://administracionelectronica.gob.es/?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P802624061272300408587&langPae=es](http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=P802624061272300408587&langPae=es)

Ramírez, K. y Echarrí, C. (2010). *Mapeo de procesos de atención y construcción de indicadores sobre casos de violencia contra las mujeres*. Cuadernos de trabajo 1 INMUJERES, México: INMUJERES.

Ríos Cázares, Alejandra. (2012). *Los Institutos Estatales de la Mujer: diagnóstico, retos y perspectivas*, manuscrito preparado para la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD México.

Rivara, F., Mueller, B., Simes, G., Mendoza, C., Rushforth, N. y Kellermann, A. (1997). *Alcohol and illicit drug abuse and the risk of violent death in the home*. *JAMA: The Journal Of The American Medical Association*, 278, 569-575. doi:10.1001/jama.278.7.569

Rivas, G., Austreberta, N., Estrada, E.J., Zapata E. y Mariaca, R. (2009). *Violencia, anticoncepción y embarazo no deseado. Mujeres indígenas en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 24, No. 3 (72) (Sep. - Dic), 615-651.

Rodríguez-Menéz, J. y Safranoff, A. (2012). *Violence against women in intimate relations: A contrast of five theories*. *European Journal of Criminology*, 9 (6), 584-602.

Roldán Dávila, G. y Pérez García, N. (coords.). (2012). *Construyendo un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de violencia sexual en México*. México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.

Sainz, T., Natera Rey G., y Berenzon Gorn, S. (2010). *Utilización de servicios de atención a la salud mental en mujeres víctimas de violencia conyugal*. *Salud Mental*, 33, 243-248.

Sharpset, P. W., Campbell, J. C., Campbell, D., Gary, F. y Webster, D. (2001). *The role of alcohol use in intimate partner femicide*. *The American Journal on Addictions*, 10 (2), 122-135.

Secretaría de Seguridad Pública. (2009). *Tercer informe de labores*. México:Secretaría de Seguridad Pública.

Tarrés, María Luisa. (2007). *"Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: Los Institutos de la la Mujer en México"* en Gisela Zarembeg (ed.) *Políticas Sociales y género. La institucionalización*. México: FLACSO.

Torres Falcón, M. (2004). *El marco legal de la violencia de género: avances y desafíos*. En Teresa Fernández de Juan (coord.), *Violencia contra la mujer en México*, México: CNDH.

UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW). (2012). CEDAW Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (contenido en el documento CEDAW/C/MEX/CO/7-8), Suiza: ACNUDH. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/455/36/PDF/N1245536.pdf?OpenElement> [2012, 5 noviembre]

Web Accessibility Initiative (W3C). (Sin año). Introducción a la accesibilidad web. 4 de abril de 2012, de Web Accessibility Initiative (W3C). Sitio web: <http://www.w3c.es/Traducciones/es/WAI/intro/accessibility>

## DIARIOS

Aguilar, F. (24 de Noviembre del 2012). El 47 por ciento de las mujeres han sufrido violencia. El Sol de México.

Becerra, B. (14 de febrero del 2013). Contemplan 19 estados el tipo penal de feminicidios. El Sol de México, pág. 6.

Ciudadanía Express. (19 de octubre de 2012). Se hará funcional la Alerta de Violencia de Género: Congreso. Ciudadanía Express. Disponible en: <http://ciudadania-express.com/2012/10/18/se-hara-funcional-la-alerta-de-violencia-de-generocongreso/>

Coria, C. (7 de enero del 2013). Búnker rarámuri, contra la violencia. Excélsior, pág. 4.

De Valle, S. (13 de noviembre del 2013). Alertan por violencia contra las mujeres. Reforma.

De Valle, S. (13 de noviembre del 2013). Defienden marco legal. Reforma.

Diario de Durango. (27 de enero del 2013). Grave violencia contra las mujeres del campo. El Sol de México, pág. 2.

El Diario de Chihuahua. (6 de agosto de 2012). Crimen organizado en México agrava violencia de género: ONU. Diario de Chihuahua.

El Economista. (24 de noviembre de 2011). Registra la ciudad 10,800 casos de violencia familiar. El Economista.

El Sol de México. (6 de enero del 2013). Inoperante, 90% de los Institutos de las mujeres. El Sol de México, pág. 12.

El Universal. (24 de noviembre del 2012). Sorprende a CNDH arraigo del maltrato. El Universal.

Excélsior. (25 de Noviembre del 2012). Tres de cada 10 mujeres ven normal agresiones. Excélsior Online.

Gómez Flores, L. (26 de noviembre de 2012). Sufren algún tipo de violencia 70% de las mujeres en el DF. La Jornada, pág. 35.

Magaña Torres, R. (8 de enero de 2012). Piden cuentas sobre 20 mdp para violencia de género. Ovaciones, pág. 4.

Marín, M. (30 de julio de 2012). Asesinan en el estado a una mujer cada 48 horas. El Mexicano.

Milenio Pachuca. (27 de diciembre de 2011). Feminicidio: cuenta pendiente en 2011. Milenio Pachuca.

Milenio Xalapa. (19 de diciembre del 2011). Funcionarios poco capacitados desconocen normas en la materia. Milenio Xalapa.

---

Milenio Xalapa. (9 de diciembre del 2011). MP viejos no indagan el maltrato a mujeres. Milenio Xalapa.

Negrete, G. (25 de octubre de 2012). Atiende la policía 10 casos de violencia doméstica al día. El Sol de México, pág. 3.

Notimex. (6 de marzo de 2012). Cree 11% de mexicanos que se justifica golpear a mujer por desobedecer. Notimex.

Notimex. (28 de diciembre del 2011). En riesgo mujeres indígenas por triple discriminación: CNDH. Notimex.

Notimex. (24 de febrero de 2013). Estiman necesario declarar alerta de género en Chiapas. Notimex.

Notimex. (10 de diciembre de 2012). Reportan prevalencia de 30.9% de violencia contra la mujer en Campeche. Notimex.

Redacción. (18 de febrero de 2013). Sufren violencia 8 de cada 10 mujeres. El Herald de Chihuahua <http://www.oem.com.mx/elheraldodechihuahua/notas/n2883674.htm>

Torres, P. (27 de noviembre de 2011). Enlistan a los estados más violentos contra la mujer. El Sol de San Luis.



