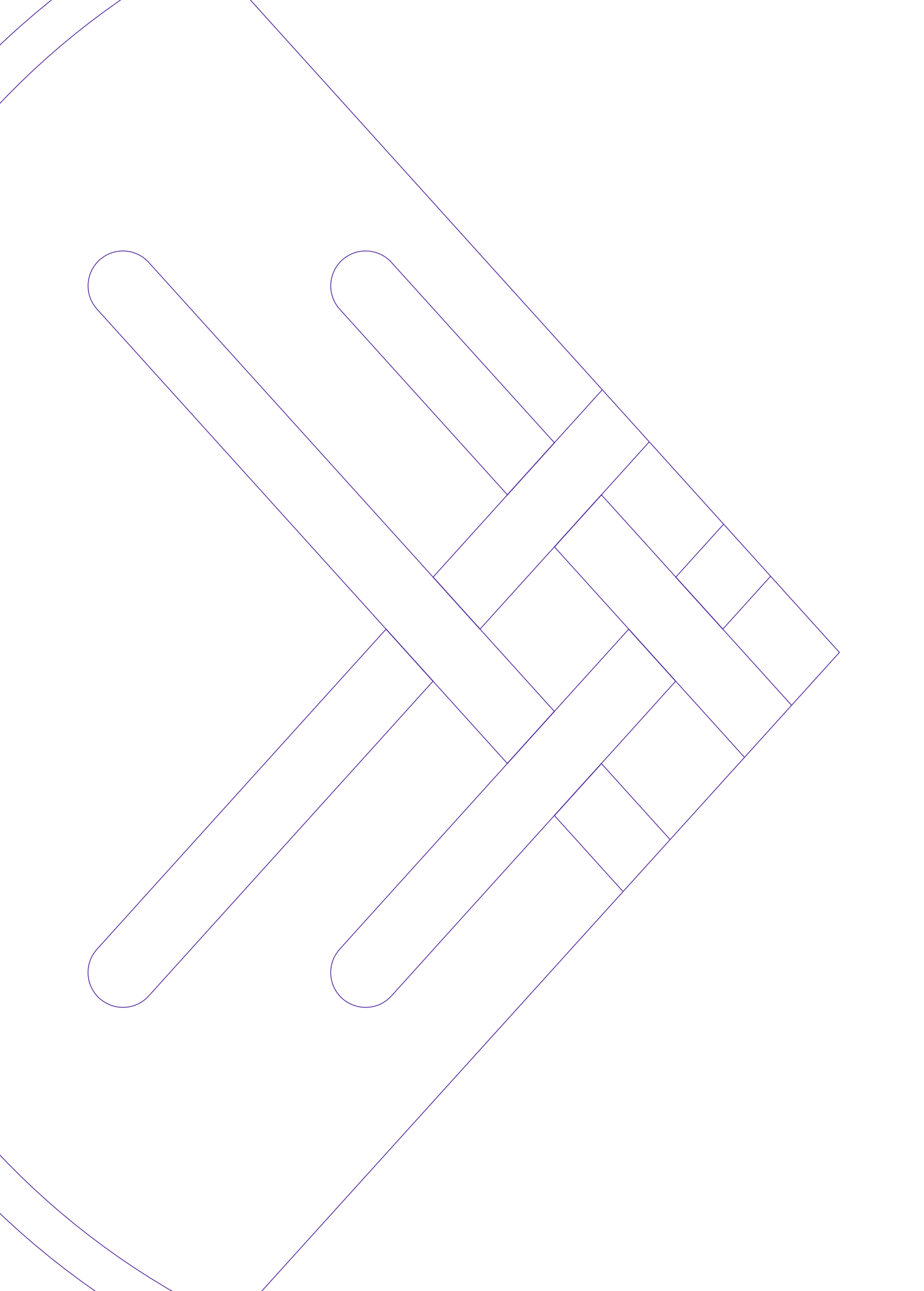


E Q U I S  
Justicia para las mujeres

# **CENTROS DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES (CEJUM)**

Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional

Julio, 2017



# ÍNDICE

---

Resumen Ejecutivo . . . . .	5
Introducción . . . . .	9
<b>1. Los Centros de Justicia para las Mujeres . . . . .</b>	<b>12</b>
1.1 Estructura . . . . .	12
1.2 Marco normativo . . . . .	14
1.3 Lineamientos de apertura . . . . .	15
<b>2. Principales hallazgos . . . . .</b>	<b>16</b>
2.1 Estructura institucional . . . . .	16
2.2 Asignación de recursos . . . . .	28
2.3 Diseño operativo . . . . .	41
2.4 Servicios . . . . .	44
<b>3. Conclusiones . . . . .</b>	<b>46</b>
<b>4. Recomendaciones . . . . .</b>	<b>47</b>
<b>Anexos . . . . .</b>	<b>52</b>
Anexo A. Recursos asignados y ejercidos por los CEJUM . . . . .	52
Anexo B. Calidad de la información de respuestas entregadas mediante SAI. . . . .	54
Anexo C. Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en los CEJUM . . . . .	55
Anexo D. Personal que opera los CEJUM . . . . .	56
Anexo E. Número de usuarias atendidas en los CEJUM . . . . .	57
Anexo F. Lista de abreviaturas . . . . .	58
Anexo G. Diseño de investigación . . . . .	59
Anexo H. Instrumento de recolección de información . . . . .	65
Anexo I. Fuentes . . . . .	66

# RESUMEN EJECUTIVO

**E**n 2016, EQUIS Justicia para las Mujeres identificó la necesidad de conocer el estado que guardaba la política pública de los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM) a nivel nacional, centrándose en su diseño institucional. Para ello, se utilizaron herramientas de acceso a la información pública (transparencia activa<sup>1</sup> y pasiva<sup>2</sup>) con el fin de analizar el diseño institucional y los recursos disponibles en los 31 Centros operando en ese año. Los principales hallazgos de dicho estudio son los siguientes:

## SOBRE EL MARCO NORMATIVO

En general, los Centros de Justicia para las Mujeres son creados por decretos o acuerdos firmados por tres autoridades: el Gobernador (20 CEJUM), el Fiscal o Procurador General (8 CEJUM) o por el Poder Legislativo (1 CEJUM); sin que ello implique que estén previstos en las leyes locales. De hecho, los CEJUM ni siquiera están contemplados en la ley a nivel federal.<sup>3</sup> Esta ausencia genera que adolezcan de certeza jurídica, fortaleza institucional y garantías de continuidad, pues la mayoría tampoco están contemplados en las leyes orgánicas de la administración pública estatal. Esta condición lleva a que su funcionamiento quede al arbitrio de secretarías o procuradurías locales e impacta en la capacidad de los Centros para coordinarse con otras dependencias a nivel estatal y municipal.

Sobre su **ubicación dentro del organigrama gubernamental** estatal, la mayoría de los Centros dependen de Procuradurías o Fiscalías (13 CEJUM) o incluso de Subprocuradurías o Vicefiscalías (8 CEJUM); mientras que 3 CEJUM dependen de la Secretaría de Gobierno, 4 de la Secretaría de la Mujer, 2 de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y uno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Sin duda, una ubicación relevante dentro del organigrama estatal, es estratégica para dotar de fortaleza institucional de los Centros. Como ejemplo,

1 La transparencia activa se refiere a la información que la autoridad tiene que hacer pública por ley y se encuentra en sus portales y archivos.

2 La transparencia pasiva se refiere a la información que la autoridad entrega al ciudadano después que la solicita, esto en México se realiza por medio de solicitudes de información.

3 Actualmente existe una iniciativa en la Cámara de Diputados para reformar la Ley General de Acceso de todas las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, incluyendo un capítulo sobre los CEJUM. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, "Boletín No. 2052: Avalan Diputados reforma que promueve la creación y fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres" (6 de febrero de 2017).

el CEJUM de Pachuca, Hidalgo depende directamente de la Secretaría de Gobierno, posición que facilita las tareas de coordinación con otras instancias y favorece su participación en espacios intersectoriales de toma de decisiones.

Sobre su **naturaleza jurídica**, se encontró que 10 CEJUM son órganos desconcentrados, 5 son unidades administrativas, 4 son órganos descentralizados y 6 tienen otra denominación. Se desconoce la naturaleza jurídica de los 6 restantes,<sup>4</sup> pues no queda establecida en sus documentos de creación. Con el fin de dotarles de fuerza institucional suficiente, los CEJUM deberían conformarse como órganos descentralizados con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria.

En general, el análisis sobre **los documentos de creación** de los CEJUM arrojó una falta de homogeneidad en sus contenidos pues, algunos incluso omiten elementos básicos como objetivos, composición, dependencias que lo integran, funciones del CEJUM y sus distintas áreas; entre otros aspectos que dotarían de claridad y eficiencia a los Centros.

Se encontró también que ciertos CEJUM operan con un **modelo punitivo y un enfoque unidimensional** del acceso a la justicia, centrándose solo en la persecución de delitos. Más grave aún, algunos documentos de creación contienen **estereotipos** de género, señalando a las mujeres como la base de la familia sólida y de la unidad familiar. Se sugiere que la normativa aplicable a todos los CEJUM sea congruente con el modelo integral bajo el que la política pública fue diseñada, y que realmente incorporen la perspectiva de género y derechos.

## SOBRE EL ORGANIGRAMA AL INTERIOR DE LOS CEJUM

La administración y dirección de cada Centro está a cargo de una directora o coordinadora general. Solo 13 CEJUM cuentan con un consejo directivo.

Los **Consejos Directivos** están compuestos en su mayoría por dependencias estatales como la Secretaría de Gobierno, Procuraduría o Fiscalía General de Justicia, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto o Secretaría de las Mujeres, Instituto o Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social. Sin embargo, llamó la atención que no se incluya a Secretarías del Trabajo, considerando el componente de empoderamiento económico como pieza central

---

4 Chihuahua, Chihuahua; Ciudad Juárez, Chihuahua; Irapuato, Guanajuato; Tlapa de Comonfort, Guerrero; Río Verde, San Luis Potosí y, San Luis Potosí, San Luis Potosí.

del modelo de atención. Tampoco se incluye a autoridades municipales, con quienes sería indispensable establecer mecanismos de coordinación y canalización de casos.

**11 Centros no cuentan con criterios para elegir a la directora;** y entre los que cuentan con ellos, no todos incluyen formación o experiencia en perspectiva de género, derechos humanos o atención especializada de la violencia. Establecer criterios de selección permitiría que las personas elegidas cuenten con el perfil, las capacidades y habilidades necesarias para el puesto; que sean elegidas por su mérito y no sólo por razones personales o políticas.

La disponibilidad de recursos humanos en los CEJUM varía ampliamente en cada Estado. La mayoría de las y los **funcionarios que laboran en los Centros están adscritos a otras instituciones, de las que dependen** administrativa, laboral y jerárquicamente; dificultando la asignación de tareas y la distribución de horarios e impactando en la calidad del servicio prestado. Esta diferencia se aprecia en el **CEJUM de la Ciudad de México** donde 97% es personal asignado desde otras dependencias. En contraste con Chiapas, donde 100% está adscrito al Centro.

## SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PERSONAL:

En 15 CEJUM, el personal es asignado desde otras dependencias; en 5 Centros se eligen tras una convocatoria y en uno más, son designados por la Secretaría de Finanzas y Administración Estatal; 2 CEJUM no cuentan con mecanismos de designación y sobre los 9 restantes no se recibió respuesta.

Respecto de los **mecanismos de evaluación del personal**, la información sobre al menos 18 CEJUM incluye exámenes de control y confianza, que no necesariamente están diseñados con perspectiva de género, ni toman en cuenta perfiles y capacidades para el abordaje integral de la violencia.

## SOBRE LA FINANCIACIÓN:

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) otorga recursos a los CEJUM de acuerdo con lineamientos ya establecidos. Sin embargo, llama la atención que la distribución de los recursos sea tan **desigual y no obedezca a características sociodemográficas, a la antigüedad o las necesidades específicas del Centro. Aunque se entiende que, en los últimos años, la prioridad ha sido que cada Estado cuente con al menos un CEJUM, sobre todo en aquellos donde existen Alertas de Violencia de**

**Género (AVG); es grave que varios Centros no han recibido recursos durante al menos tres años.** Por ejemplo, llama la atención que el CEJUM de Zacatecas recibió presupuesto desde 2014 y empezó a operar hasta 2016.

## ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

De acuerdo con la información recibida, 42% de los Centros incorporan a **organizaciones civiles** en distintas actividades dentro de sus instalaciones. Sin embargo, no en todos los casos queda clara cómo es su participación ni cuál es la relación entre las organizaciones locales y los Centros. Un elemento a mejorar dado que un gran número de mujeres recibe servicios de las organizaciones locales, mismas que pueden hacer aportaciones valiosas para mejorar la calidad de la atención y contribuir a la rendición de cuentas por parte de las dependencias encargadas de los CEJUM.

## SOBRE SU DISEÑO OPERATIVO:

11 CEJUM cuentan con un **Programa de Operación Anual (POA)**, 6 se encuentran en proceso de actualización o elaboración, 4 declararon no contar con uno y 7 no respondieron la pregunta. Para operar, los CEJUM cuentan con **Manuales de Operación y Procedimientos** del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la CONAVIM, o con sus propios manuales. Es indispensable establecer un equilibrio entre directrices generales a nivel nacional y documentos que se adapten a las necesidades de cada Centro.

## FALTA DE TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DE INFORMACIÓN

Un obstáculo al que nos enfrentamos para realizar el presente documento fue las **deficiencias en gestión de información y transparencia** por parte de los CEJUM, pues en su mayoría presentaron información incompleta y confusa. Esto es más notable, respecto a un elemento crucial: el presupuesto. La mayoría de los CEJUM no nos dieron información sobre esto. Consideramos crucial para garantizar el correcto funcionamiento de los CEJUM, estos deben contar con información sistematizada, para esto lo ideal sería que los Centros **cuenten con personal enfocado en generar información pública y otorgarla a los ciudadanos y OSCs interesadas**. Dicha medida dotaría de fortaleza institucional a los Centros.

# INTRODUCCIÓN

A nivel internacional y nacional, existe un amplio marco normativo para el abordaje integral de la violencia de género contra las mujeres. Entre los instrumentos internacionales, los más importantes son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

En el ámbito nacional, se cuenta con leyes tan específicas como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de todas las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que en 2016 cumplieron 10 años de haber sido promulgadas. Y normas más amplias como la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia,<sup>5</sup> y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>6</sup>

Al amparo de dicho marco, y ante la exigencia de la sociedad civil organizada de que se cumplieran cabalmente las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales, así como de las sentencias impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) al Estado Mexicano en los casos de Inés<sup>7</sup> y Valentina,<sup>8</sup> y “Campo Algodonero”<sup>9</sup>; se generó una de las políticas públicas más relevantes de los últimos años. Los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM), fueron creados por la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) en 2010; como espacios integrales que concentran servicios interinstitucionales y especializados de atención con perspectiva de género, para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; garantizando el acceso a la justicia a través de servicios de atención legal, médica, psicológica, proyectos de empoderamiento económico, espacios de ludoteca y refugio temporal.

5 El artículo 4.XI de la ley reconoce expresamente la violencia de género.

6 El artículo 20 de la ley reconoce como una de las atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública para promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas y mujeres.

7 CoIDH, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.

8 CoIDH, Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216

9 CoIDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205.



Varios años después, es fundamental recordar al gobierno mexicano que su compromiso no termina con la puesta en marcha de políticas públicas. También resulta indispensable darles seguimiento que permita evaluar, corregir o fortalecer su diseño e implementación.

Desde esta perspectiva, el monitoreo y la evaluación que se realiza desde la sociedad civil organizada, **no solo busca comprender las intervenciones públicas, tomando en cuenta tanto los contextos en los que se desarrollan, como sus procesos y resultados; también pretende fomentar la rendición de cuentas, valorando la eficacia del quehacer público, mediante la comparación de resultados con objetivos, y con el aprovechamiento de los medios y los recursos.**

En el caso particular de los CEJUM, es primordial que sus mecanismos de monitoreo y evaluación cuenten con enfoques de género y de derechos humanos; para determinar si las acciones que llevan a cabo cotidianamente contribuyen realmente al acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes de violencia.

Sobre dicha política pública, hasta el momento se tienen identificadas dos evaluaciones. Una realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana en septiembre de 2013, por encargo de la CONAVIM, con el objetivo de revisar el funcionamiento general del modelo diseñado por el gobierno federal, para avanzar en su desarrollo, identificar áreas de oportunidad y proponer soluciones.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) publicó en 2014, un “Modelo de Evaluación de los Centros de Justicia para las Mujeres”, con el que buscó medir el nivel de adecuación al Modelo y los Protocolos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de siete CEJUM.

Para abonar a dichos antecedentes, **consideramos que un monitoreo sistemático de los CEJUM, permitiría hacer una evaluación general sobre su eficiencia, eficacia e idoneidad como política pública; además de promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas.** Con miras a alcanzar dichos objetivos, el ejercicio realizado por Equis Justicia para las mujeres, también busca aportar a herramientas a las organizaciones civiles para fortalecer sus capacidades de escrutinio y exigencias de rendición de cuentas hacia las instituciones públicas.

La investigación se enfocó en medir la fortaleza institucional de los 31 Centros de Justicia en 21 entidades federativas,<sup>10</sup> tomando como eje tres unidades de análisis: la estructura institucional, la asignación de recursos y el diseño operativo de los Centros.

---

10 Aguascalientes; Campeche, Campeche; Ciudad Del Carmen, Campeche; Chiapas; Ciudad de México; Saltillo, Coahuila; Torreón, Coahuila; Frontera, Coahuila; Colima; Durango; Cuautitlán Izcalli, Estado de México; Amecameca, Estado de México; Toluca, Estado de México; Tlapa, Guerrero; Guanajuato; Pachuca, Hidalgo; Guadalajara, Jalisco; Morelia, Michoacán; Cuernavaca, Morelos; Tepic, Nayarit; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Puebla, Puebla; Querétaro, Querétaro; San Luis Potosí; Rio Verde, San Luis Potosí; Ciudad Obregón, Sonora; Mérida, Yucatán; Zacatecas.

Para conocer la estructura institucional se analizaron instrumentos de creación y mecanismos de selección del personal directivo. Respecto de la asignación de recursos, se investigó el presupuesto federal y estatal que reciben los Centros, y se analizaron los procesos de designación y evaluación del personal. El estudio del diseño operativo se centró en manuales y protocolos de atención; programa operativo anual; acuerdos y mecanismos de coordinación con los que cuenta cada CEJUM (Ver **Anexo G** para más información sobre la metodología).

Nuestro principal interés radica en contribuir a que los CEJUM sean una política pública exitosa en su objetivo de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, contribuyendo a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género. Para ello, consideramos que el primer paso está en lograr que los Centros de Justicia sean institucionalmente fuertes. De inicio, esto significa que, hasta el momento, no todos los Centros cuentan con la fortaleza institucional necesaria para cumplir sus funciones. De ahí que el objetivo del presente informe sea detectar áreas de oportunidad y ofrecer recomendaciones para su fortalecimiento.

Desde este enfoque, el Capítulo 1 del presente documento contiene un panorama general sobre el diseño, la estructura y el marco normativo con que operan los CEJUM. El Capítulo 2 presentan los principales hallazgos de la investigación realizada totalmente por medio de herramientas de acceso a la información. El Capítulo 3 se dedica a las conclusiones y el Capítulo 4 a las recomendaciones.

El presente documento se ofrece como una plataforma inicial de acercamiento para el análisis de la política, que posteriormente sirva de herramienta metodológica para el trabajo del Observatorio Ciudadano de los Centros de Justicia para las Mujeres, integrado inicialmente por cuatro organizaciones civiles de dos estados de la República (Oaxaca y Yucatán), que, en coordinación con Equis Justicia para las Mujeres, amplíen y profundicen el trabajo de monitoreo, enriqueciéndolo con investigación de campo. A largo plazo, el Observatorio espera contar con la participación de OSCs de todos los Estados donde haya uno o más CEJUM.

Confiamos en que los resultados y las recomendaciones aquí vertidas, impactarán en la mejora de la política pública y contribuirán tanto al fortalecimiento de los mecanismos existentes para el acceso a la justicia de las mujeres; como al necesario proceso de ciudadanización de las políticas y las instituciones públicas.

# 1. LOS CENTROS DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES

**E**n los siguientes párrafos se presentará un breve panorama general de los CEJUM, presentando su estructura y marco normativo. Señalando cuál es su definición, objetivos, ejes de actuación, servicios que brindan y dependencias participantes. Asimismo, se presentará brevemente cuáles son las normas que rigen los CEJUM.

## 1.1 ESTRUCTURA

Los Centros de Justicia para las Mujeres nacen como respuesta a las recomendaciones que el Comité de Expertas de la Convención para Prevenir y Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer emitió al Estado Mexicano en 2005<sup>11</sup>, para mejorar el acceso a la justicia de las víctimas y garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección. El Estado Mexicano retomó la experiencia del modelo de San Diego, California llamado “Family Justice Center” que inició en 1992 así como del Centro de Justicia de Delitos de Femicidio y Violencia contra la Mujer del Organismo Judicial de Guatemala.

El Protocolo para la Atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana define los Centros de Justicia para las Mujeres como:

*“(...) una institución que concentra servicios interinstitucionales y especializados para facilitar el acceso a la justicia y brindar atención integral con perspectiva de género a las mujeres que han sido víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género.” Cada CEJUM “cuenta con instancias gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil que atienden de manera coordinada y bajo un mismo techo las necesidades de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijas e hijos”<sup>12</sup>*

---

11 Informe de México producido por el Comité para la Eliminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la convención y respuesta del Gobierno de México

12 Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres pág. 17

Los objetivos de los Centros de Justicia son los siguientes:

- Proporcionar orientación y atención a las mujeres, sus hijas y sus hijos para salvaguardar en todo momento su integridad como usuarias del CEJUM.
- Facilitar a las personas víctimas de violencia el acceso a la justicia, para combatir y contrarrestar la violencia que sufren las mujeres, que muchas veces ponen en riesgo su vida.
- Ofrecer un ambiente seguro, empático y confiable a las usuarias, sus hijas e hijos, en donde se respete sobre todo su dignidad.
- Contribuir a la reducción de las tasas de violencias de género, familiar y sexual y de homicidios dolosos contra mujeres (tipificados como feminicidios).
- Fomentar el incremento de las denuncias y reducir la impunidad.
- Favorecer una mayor confiabilidad en el sistema de justicia.
- Evitar la revictimización de las personas usuarias.
- Generar estudios, información y estadísticas sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias.
- Consolidar un equipo multidisciplinario profesionalizado y destacado en el tema de género y violencia contra las mujeres.<sup>13</sup>
- Brindar, bajo un mismo techo, a las mujeres y a sus hijos e hijas todos los servicios que sean necesarios para que ellas mismas tomen decisiones informadas; se reduzcan las posibilidades de que continúen siendo víctimas de violencia y delitos; y sean capaces de ejercer todos sus derechos, incluido el derecho a las garantías procesales y al acceso a la justicia.<sup>14</sup>

Los Centros de Justicia buscan ofrecer a las usuarias un espacio diferente respecto a las otras dependencias gubernamentales, evitando la revictimización y promoviendo la re-dignificación. Es importante señalar que la violencia contra las mujeres tiene un origen estructural, es decir, se encuentra interiorizada en el imaginario social y en las prácticas sociales e institucionales más comunes.<sup>15</sup> De tal forma que el centro pretende modificar el abordaje de la violencia llevándolo de un enfoque punitivo a uno de prevención.

13 Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación pág. 28.

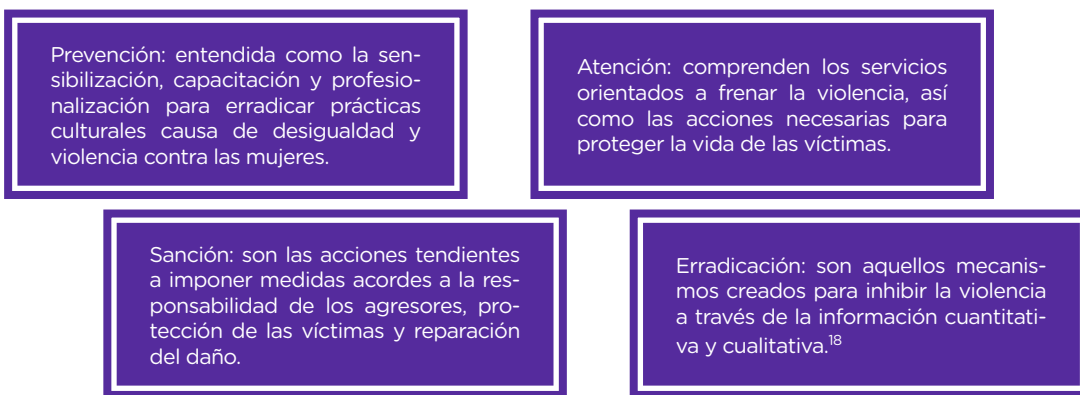
14 Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres pág. 17.

15 Los asesinatos de mujeres son parte de las noticias en México cotidianamente. Un ejemplo de esto fue el asesinato de Lesvy Osorio Martín, cuyo cuerpo fue encontrado en Ciudad Universitaria, el 3 de mayo de 2016, con signos de violencia en todo el cuerpo, además del estrangulamiento del que fue víctima. Seguido del asesinato, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México publicó en su cuenta de Twitter, aseveraciones falsas y fuera de contexto sobre la vida y el comportamiento de la víctima, que fue interpretados por muchos como una revictimización y culpabilizarían de la víctima. Ver: *Hablando de políticas ciudades seguras y amigables* del Observatorio de Políticas Públicas para Combatir la Violencia contra las Mujeres en El Universal (31 de mayo de 2017): <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/colectivo-gire/2017/05/31/hablando-de-ciudades-seguras-y-amigables>

Las dependencias estatales mínimas que se recomienda que estén representadas físicamente y conformen parte de la coordinación de los CEJUM son<sup>16</sup>:

- Secretaría de Gobierno.
- Procuraduría o Fiscalía General de Justicia
- Poder Judicial
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación.
- Mecanismo de la Mujer.
- Desarrollo Integral de la Familia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Organizaciones de la Sociedad Civil.

Los ejes de acción que articulan el trabajo de los Centros de Justicia para las Mujeres son 4<sup>17</sup>:



Con base a lo anterior, los servicios que se pueden encontrar en los Centros de Justicia para las Mujeres son los siguientes:

- Atención psicológica, jurídica y médica;
- Albergues temporales<sup>19</sup>;
- Ludoteca con expertas/os en temas de desarrollo infantil, y
- Talleres de empoderamiento social y económico para apoyar a las mujeres a salir del círculo de violencia.

## 1.2 MARCO NORMATIVO

Los Centros de Justicia para las Mujeres son una política pública que se suscribe a un amplio marco normativo, tanto internacional como nacional, que no sólo busca generar compromisos

16 Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación página 31.

17 En concordancia con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

18 Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación página 33

19 Es importante mencionar que debido a que es indispensable garantizar la completa seguridad de los albergues temporales no todos los CEJUM cuentan con dicho espacio.

por parte de los Estados, sino garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, principalmente a una vida libre de violencia, con él se encuentra estrechamente vinculado el acceso a la justicia. En este sentido, es importante mencionar la LGAMVLV y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Como política pública los CEJUM están previstos en Plan Nacional de Desarrollo, del que deriva el Programa Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Programa Integral para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres. Lo anterior a la luz de la reforma constitucional de 2011 que fortaleció la obligatoriedad de los instrumentos internacionales en la materia.

### 1.3 LINEAMIENTOS DE APERTURA

Para la creación o fortalecimiento de Centros de Justicia para las Mujeres, las entidades federativas solicitan a la CONAVIM subsidios que provienen de la Secretaría de Gobernación. Cada año, la CONAVIM establece los criterios para acceder a los mencionados subsidios. Entre los lineamientos para acceder a subsidios se pueden dividir en cuatro categorías: 1) documentos que den sustento a la situación de violencia, 2) los instrumentos normativos que den certeza del funcionamiento del CEJUM, 3) los condicionamientos respecto al inmueble y 4) lo relativo al uso de recursos.

Respecto a la primera categoría es necesario emitir un diagnóstico de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad federativa solicitante y la relevancia de la creación del CEJUM. Sobre la segunda categoría se debe entregar el instrumento jurídico por medio del cual se crea el CEJUM, especificando la naturaleza jurídica de éste, así como el modelo de Atención Integral, los manuales de operación, y protocolos de investigación criminal y sistemas de evaluación de resultados, utilizados o por utilizarse en el Centro de Justicia para las Mujeres.<sup>20</sup>

En relación con el inmueble y el modelo arquitectónico se tiene que acreditar la propiedad del inmueble, describirla y entregar un proyecto arquitectónico que se alinee a los requerimientos y especificaciones técnicas de los Lineamientos Urbanos y Diseño Arquitectónico, este va de acuerdo con la Guía Metodológica de los CEJUM y con el Protocolo de Atención diseñando los espacios para evitar la revictimización, asegurando la correcta implementación de la atención integral que persigue el Centro. Por último, se tiene que comprobar que los recursos asignados van destinarse exclusivamente para la creación o el fortalecimiento de un Centro de Justicia para las Mujeres.

El Comité de Evaluación de la CONAVIM establece si la entidad federativa solicitante cumple con todos los requisitos establecidos, así como la pertinencia de la creación o fortalecimiento del CEJUM, y si procede, otorgará los subsidios correspondientes para la creación o fortalecimiento del CEJUM.

---

20 De acuerdo al documento "Centros de Justicia para las Mujeres. Lineamientos para su creación y Operación"

# 2. PRINCIPALES HALLAZGOS

**E**n los siguientes apartados se mostrarán los principales hallazgos de la investigación. El primer elemento versa sobre la estructura institucional. En el segundo apartado se abordó la asignación de recursos. La tercera parte versa sobre el diseño operativo de los CEJUM. Por último, se presentan los hallazgos respecto a los servicios que prestan los Centros.

## 2.1 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

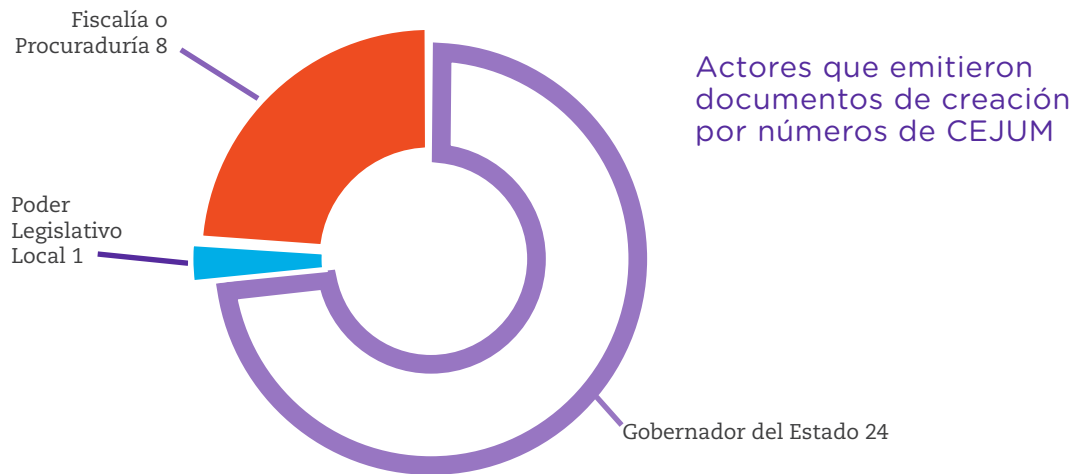
El primer elemento que analizamos es la estructura institucional, que contempla el estudio del instrumento jurídico a través del cual se ordenó la creación del Centro de Justicia para las Mujeres, así como la dependencia de adscripción, la cual determina la ubicación del CEJUM dentro del aparato gubernamental de cada estado. Asimismo, nos interesó conocer de qué forma se elige a las personas responsables de llevar a cabo la política pública de los CEJUM, si es que cuentan con un consejo consultivo o comité técnico y cuál es el papel de este. Sobre el documento de creación de los CEJUM, se encontró que, de los 31 Centros de Justicia para las Mujeres, 20 fueron creados por decreto o acuerdo emitido por el gobernador,<sup>21</sup> 8 CEJUM por acuerdo del fiscal o procurador del estado<sup>22</sup> y uno por el poder legislativo local.<sup>23</sup>

---

21 Aguascalientes, Aguascalientes; Campeche, Campeche; Ciudad del Carmen, Campeche; Chihuahua, Chihuahua; Ciudad Juárez, Chihuahua; Frontera, Coahuila; Saltillo, Coahuila; Torreón, Coahuila; Colima, Colima; Durango, Durango; Irapuato, Guanajuato; Chilpancingo, Guerrero; Tlapa de Comonfort, Guerrero; Pachuca, Hidalgo; Cuernavaca, Morelos; Tepic, Nayarit; Guadalajara, Jalisco; Querétaro, Querétaro; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Rio Verde, San Luis Potosí; Ciudad Obregón, Sonora y, Mérida, Yucatán.

22 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Amecameca, Edo. De México; Cuautitlán, Estado de México; Toluca, Estado de México; Morelia, Michoacán de Ocampo; Oaxaca, Oaxaca y Puebla, Puebla.

23 Zacatecas.



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

**La importancia de los documentos de creación radica en que determinan el peso específico del Centro, sobre todo cuando se retroalimentan con la normativa estatal.** Por ejemplo, existen siete casos en los que después de emitir el documento de creación del Centro de Justicia se reformaron leyes y reglamentos para incorporar normas que los rijan.<sup>24</sup> En Chiapas<sup>25</sup> y Colima,<sup>26</sup> las funciones y la dependencia de adscripción del Centro de Justicia están previstas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. También la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro cuenta con todo un título relativo al CEJUM, estableciendo su naturaleza, objeto, funciones y formas de designación del personal, así como la composición del Consejo Consultivo.<sup>27</sup> La Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Zacatecas establece los requisitos para ser directora y una lista exhaustiva de las funciones del CEJUM.<sup>28</sup>

En relación con los reglamentos, Oaxaca incorporó las funciones del CEJUM así como los requisitos y asignación de la Directora en su Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado<sup>29</sup> Asimismo, el Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Campeche establece un capítulo sobre el CEJUM señalando la naturaleza administrativa

24 Hay otras leyes orgánicas que mencionan a los CEJUM, pero no rigen su funcionamiento. Ejemplo de esto es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo que señala en su artículo 30 que es atribución del Procurador Estatal crear y administrar los Centros de Justicia Integral para las Mujeres en el Estado de Michoacán, así como vigilar su adecuado funcionamiento. En el mismo sentido el artículo 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, señala que el CEJUM depende de la Procuraduría General de Justicia.

25 Artículo 11 y 59 bis.

26 Capítulo XII artículos 53-54.

27 Título Sexto, artículos 36-49.

28 Artículo 26 y 34.

29 Sección V, artículos 30-32.



del órgano, objetivos, dependencias que otorgan servicio en el Centro, características y funciones de la Coordinadora General, así como normas sobre remuneración del personal, patrimonio y presupuesto.<sup>30</sup> Por último, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Michoacán de Ocampo señala los requisitos para ser directora y sus funciones.<sup>31</sup>

Mientras los decretos o acuerdos de creación de los CEJUM no dialoguen con la normativa estatal, no tendrán fortaleza institucional para garantizar la sostenibilidad del CEJUM, así como su funcionamiento y composición. Pues quedan vulnerables a los cambios en la voluntad política de gobiernos, secretarías o fiscalías estatales y se pone en riesgo la continuidad de sus acciones.

En este sentido, damos la bienvenida al lanzamiento a finales de año pasado, por parte de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, de un proyecto de reforma a la LGAMVLV para fortalecer los Centros de Justicia para las Mujeres.<sup>32</sup> Específicamente, se propone incluir acciones de fortalecimiento de los Centros de Justicia, mediante la coordinación y mecanismos de seguimiento y evaluación dentro de las acciones del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.<sup>33</sup> Con el mismo fin, se establece dentro de las facultades y obligaciones, tanto de la Federación<sup>34</sup> como de los Estados<sup>35</sup>, acciones para mejorar el funcionamiento de los Centros de Justicia. Más importante es que propone la incorporación de un Título específico

en la Ley para los Centros, estableciendo sus objetivos, funciones, así como los servicios que deben otorgar.<sup>36</sup>

Sería un gran paso que se aprobara esta propuesta, incluyendo un artículo transitorio, que mandate que las leyes estatales enfocadas en la violencia contra las mujeres se reformen incluyendo también sus obligaciones respecto al CEJUM.

## ARMONIZAR LA LEGISLACIÓN A NIVEL FEDERAL Y ESTATAL FAVORECERÍA LA COORDINACIÓN Y EVITARÍA CONTRADICCIONES QUE OBSTACULICEN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS

30 Capítulo Décimo Noveno, artículos 42-52.

31 Artículo 27.

32 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, "Boletín No. 2052: Avalan Diputados reforma que promueve la creación y fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres" (6 de febrero de 2017).

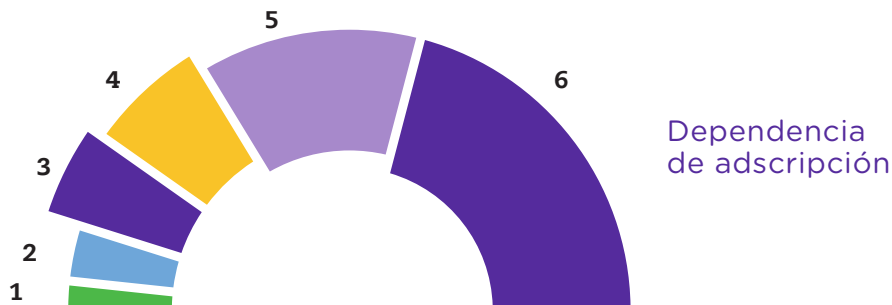
33 Artículo 38, frac XVI y XVII.

34 Artículo 41, frac XX. Asimismo especifica como las facultades de la Secretaría de Gobernación Diseñar y actualizar el Modelo de Gestión Operativa de los Centros de Justicia para las Mujeres, así como los protocolos de atención especializados; promover y coordinar con las entidades federativas la creación y el fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres, así como las acciones encaminadas al seguimiento y evaluación de los mismos, e impulsar la creación y equipamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres (Artículo 42 frac XV, XVI y XVI).

35 Artículo 49 frac XXIV.

36 Título V, artículos 61-63.

Con relación a la dependencia de adscripción, las respuestas de las autoridades estatales se enlistan en el siguiente gráfico.



- |   |   |
|---|---|
| 1. Secretaría de Seguridad Ciudadana        | 5. Subfiscalía o Subprocuraduría General de Justicia del Estado |
| 2. Órgano de Atención a Víctimas del Estado | 6. Fiscalía o Procuraduría de Justicia del Estado               |
| 3. Secretaría de Gobierno                   |   |
| 4. Secretaría de las Mujeres                |   |

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

Como se puede observar, 13 CEJUM dependen directamente de la Fiscalía o Procuraduría General,<sup>37</sup> 8 Centros que dependen de alguna Subfiscalía, Subprocuraduría,<sup>38</sup> 4 CEJUM dependen de Secretarías de la Mujer,<sup>39</sup> 3 dependen de Secretarías de Gobierno,<sup>40</sup> otros 2 dependen de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas<sup>41</sup> y uno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.<sup>42</sup>

**Para que un Centro de Justicia para las Mujeres cuente con fortaleza institucional, se considera que debe tener una ubicación estratégica y relevante en el organigrama gubernamental.** Sin embargo, la mayoría se encuentra en posiciones donde sus facultades

37 Aguascalientes, Aguascalientes; Campeche, Campeche; Ciudad del Carmen, Campeche; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Durango, Durango; Irapuato, Guanajuato; Chilpancingo, Guerrero; Guadalajara, Jalisco; Tepic, Nayarit; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Puebla, Puebla; Ciudad Obregón, Sonora y, Mérida, Yucatán.

38 Azcapotzalco, Ciudad de México (Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la comunidad); Colima, Colima (Subprocuraduría General de Justicia Familiar y Civil, Soluciones Alternas, Prevención del Delito y Atención a Víctimas de acuerdo al artículo 53 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Colima); Cuautitlán Izcalli, Estado de México (Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados de Género); Amecameca, Estado de México (Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados de Género); Toluca, Estado de México (Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados de Género); Morelia, Michoacán (Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos de Violencia Familiar y de Género); Cuernavaca, Morelos (Fiscalía de apoyo a víctimas y representación social) y Zacatecas, Zacatecas (Subprocuraduría de derechos humanos y atención a víctimas).

39 Frontera, Coahuila; Saltillo, Coahuila; Torreón, Coahuila y, Tlapa de Comonfort, Guerrero.

40 Chihuahua, Chihuahua; Ciudad Juárez, Chihuahua y Pachuca, Hidalgo.

41 Rioverde, San Luis Potosí y San Luis Potosí, San Luis Potosí.

42 Querétaro, Querétaro.

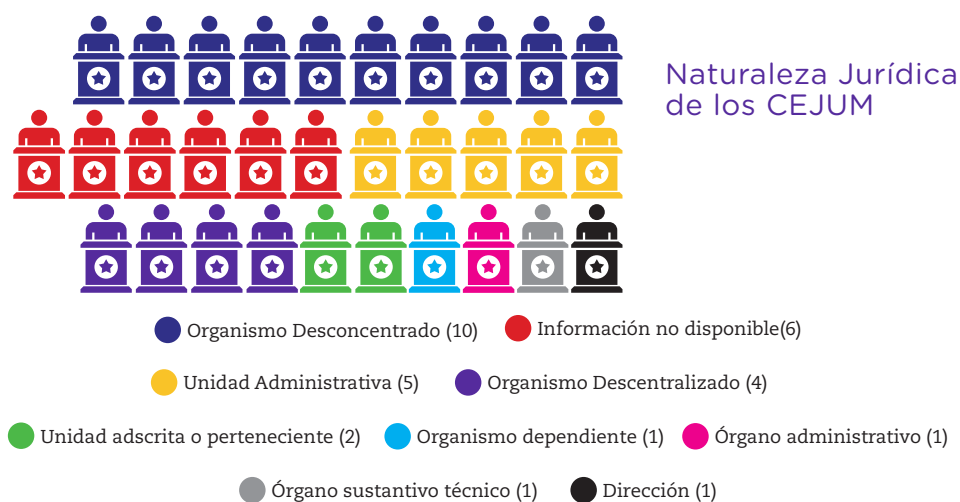
y atribuciones limitan su inclusión en la toma de decisiones y el impacto de sus acciones como política integral a nivel estatal.

Con relación a la naturaleza jurídica de los CEJUM, esta difiere de un estado a otro: en general, se establecen como organismos descentralizados, organismos desconcentrados, organismos administrativos o unidades administrativas y, en algunos casos, no se señaló cuál es la naturaleza del órgano.

Cuando un CEJUM es órgano descentralizado, se le dota de autonomía orgánica en los asuntos técnicos que les competen, personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria; la máxima autoridad de éstos es una Junta de Gobierno o Consejo Directivo, lo que contribuye a que se monitoree el desempeño de la directora y en general del Centro.

Por otro lado, CEJUM que son órganos desconcentrados no cuentan con independencia presupuestaria, patrimonio ni personalidad jurídica propia. Según los decretos o acuerdos de creación, la titular del CEJUM cuenta con la autoridad para tomar decisiones técnicas y de gestión altamente especializada e inmediata; sin embargo, quien conserva la responsabilidad sobre el Centro es su inmediato superior; es decir el titular de la dependencia de adscripción. En el caso de las unidades administrativas, constituyen áreas que tienen una diversidad de funciones previstas de manera particular por cada administración estatal, a la que pertenecen.

Con relación a la naturaleza jurídica de los CEJUM, las respuestas de las autoridades estatales se enlistan en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

**Es sumamente importante que los CEJUM sean consolidados como órganos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio pues los otorga de mayor autonomía para el uso y adquisición de recursos.**

Después de haber presentado los hallazgos respecto a la dependencia de adscripción de los CEJUM y la naturaleza jurídica de estos, no se pudo encontrar entre estas dos variables. Es decir, se puede apreciar que no porque dependan de una dependencia específica están conformados en alguna figura específica. Para ilustrar la variedad de naturalezas jurídicas de los CEJUM, independientemente de su dependencia de adscripción se presenta la siguiente tabla.

Tipo de conformación	CEJUM	Dependencia de adscripción
Organismo descentralizado con personalidad propia y patrimonio propio (4)	Pachuca, Hidalgo	Secretaría de Gobierno <sup>43</sup>
	Frontera, Coahuila	Secretaría de la Mujer <sup>44</sup>
	Torreón, Coahuila	Secretaría de la Mujer <sup>45</sup>
	Saltillo, Coahuila	Secretaría de la Mujer <sup>46</sup>
Organismo desconcentrado con autonomía técnica y de gestión (10)	Aguascalientes, Aguascalientes	Procuraduría <sup>47</sup>
	Chilpancingo, Guerrero	Procuraduría <sup>48</sup>
	Durango, Durango	Procuraduría <sup>49</sup>
	Guadalajara, Jalisco	Procuraduría <sup>50</sup>
	Tepic, Nayarit	Procuraduría <sup>51</sup>
	Ciudad Obregón, Sonora	Procuraduría <sup>52</sup>
	Mérida, Yucatán	Procuraduría <sup>53</sup>
	Querétaro, Querétaro	Secretaría de Seguridad Ciudadana <sup>54</sup>
	Colima, Colima	Subprocuraduría <sup>55</sup>
Cuernavaca, Morelos	Subprocuraduría <sup>56</sup>	

43 Artículo 1° del Decreto gubernamental que crea el Centro De Justicia Para Las Mujeres Del Estado De Hidalgo, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (12 de marzo de 2012)

44 Artículo 1 del "Decreto que modifica el Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Coahuila de Zaragoza" Periódico Oficial del Estado de Coahuila (4 de septiembre de 2015)

45 *Ídem.*

46 *Ídem.*

47 Artículo 1 del Decreto que Crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, (29 de junio de 2012)

48 Artículo 1 del Decreto por el que se crea el Centro de Justicia para Mujeres del Estado de Guerrero, como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 72 Alcance I, (7 de septiembre de 2012)

49 Artículo 1 del "Decreto Administrativo que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Durango" Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, (22 de noviembre de 2012)

50 "Decreto 009/2013 del ciudadano Gobernador Constitucional Del Estado De Jalisco, mediante el cual se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco" Periódico Oficial del Estado de Jalisco Número 37 Sección III (23 de noviembre de 2013), Segunda disposición, aquí también se establece que depende de la Fiscalía General del Estado.

51 Artículo 1 del Acuerdo Administrativo que Crea el Centro de Justicia para el Estado de Nayarit como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia Periódico Oficial del Estado de Nayarit (28 de mayo de 2012)

52 Artículo 2 del "Decreto que crea el Centro de Justicia Para Las Mujeres en el estado de Sonora", Boletín Oficial del Estado de Sonora, Número 44, Sección III (31 de mayo de 2012), aquí también se establece que depende de la Fiscalía General del Estado.

53 "Decreto 156/2014 por el que se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Yucatán" Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Número 32,563 Sección CXVII (7 de marzo de 2014), artículo 2, aquí también se establece que depende de la Fiscalía General del Estado.

54 Artículo 36 de la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, aquí también se establece que dicho CEJUM está adscrito a dicha Secretaría.

55 Artículo 1 del "Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Colima" (26 de mayo de 2012). aquí también se establece que depende de la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados de Género. Es importante mencionar que antes eran Centros Regionales de Atención Integral en Materia de Violencia de Género.

56 Artículo 3 del Acuerdo 12/2015 del Fiscal General del Estado, por el que se adscribe el Órgano Desconcentrado denominado Centro de Justicia para Mujeres de Morelos a la Fiscalía de apoyo a víctimas y representación social. Periódico Oficial del Estado de Morelos (28 de octubre de 2015).

continuación

Tipo de conformación	CEJUM	Dependencia de adscripción
Organismo dependiente con autonomía técnica y de gestión (1)	Campeche, Campeche	Procuraduría <sup>57</sup>
Órgano administrativo (1)	Zacatecas, Zacatecas	Subprocuraduría <sup>58</sup>
Órgano sustantivo técnico (1)	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	Procuraduría <sup>59</sup>
Dirección perteneciente al gabinete de apoyo del Fiscal General (1)	Oaxaca de Juárez, Oaxaca	Procuraduría <sup>60</sup>
Unidad perteneciente a la dirección general de CEJUM (1)	Ciudad del Carmen, Campeche	Procuraduría <sup>61</sup>
Unidad adscrita al Fiscal General (1)	Puebla, Puebla	Procuraduría <sup>62</sup>
Unidad administrativa (5)	Azcapotzalco, CDMX	Subprocuraduría <sup>63</sup>
	Amecameca, Estado de México	Subprocuraduría
	Cuautitlán Izcalli, Estado de México	Subprocuraduría <sup>64</sup>
	Toluca, Estado de México	Subprocuraduría <sup>65</sup>
	Michoacán	Subprocuraduría <sup>66</sup>
Sin especificar (6)	Chihuahua, Chihuahua	Secretaría de Gobierno <sup>67</sup>
	Ciudad Juárez, Chihuahua	Secretaría de Gobierno <sup>68</sup>
	Irapuato, Guanajuato	Procuraduría <sup>69</sup>
	Tlapa de Comonfort, Guerrero	Secretaría de la Mujer <sup>70</sup>
	Rio Verde, San Luis Potosí	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
	San Luis Potosí, San Luis Potosí	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

57 Artículo 42 del Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Campeche

58 Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas.

59 Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas.

60 Artículo 6 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca.

61 Artículo 42 del Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Campeche

62 Artículo Tercero del Acuerdo por el que se establece la Estructura Orgánica de la Fiscalía General del Estado, Periódico Oficial del Estado de Puebla (24 de febrero de 2015)

63 Acuerdo Primero del Acuerdo A/014/2015 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea el Centro de Justicia para las Mujeres de la Ciudad de México, Gaceta Oficial del Distrito Federal (17 de agosto de 2015)

64 *Ídem.*

65 *Ídem.*

66 Artículo 27 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Michoacán de Ocampo y artículo 1 del "Acuerdo Número 07/2015 que expide el C. Procurador General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo por el que crea el Centro de Justicia para las Mujeres con sede en Morelia, Michoacán" Periódico Oficial del Gobierno Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo (29 de junio de 2015). Aquí se establece que es una unidad administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, adscrita a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos de Violencia Familiar y de Género

67 Artículos 6 y 7 del Acuerdo 049 del Gobernador del Estado que crea los Centros de Justicia Para las Mujeres en el Estado de Chihuahua, Periódico Oficial No. 64 del día sábado 11 de agosto del año 2012.

68 *Ídem.*

69 Artículo 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 205, segunda parte, del 24 de diciembre de 2010.

70 EL Artículo 1 del Decreto por el que se crea el Centro De Justicia Para Las Mujeres De la Región Montaña del Estado De Guerrero especializado para la prevención y atención a mujeres víctimas de violencia de la Secretaría de la Mujer, Periódico Oficial del Estado de Guerrero (11 de noviembre de 2016) señala que depende de la Secretaría de la Mujer sin especificar qué tipo de conformación administrativa tiene. No se encontró información del CEJUM en el organigrama de la Secretaría ni en el reglamento interno de ésta. Es importante señalar que el decreto de creación es del 11 de noviembre del 2016 y que el organigrama data del 2005. CONAVIM tiene registrado que se otorgó recurso a Tlapa desde el año de 2010 y la inauguración se llevó a cabo el 26/11/2013.

Por otro lado, tras hacer un análisis de los documentos de creación de los CEJUM, detectamos la necesidad de establecer normas sobre su funcionamiento, en los documentos de creación, e idealmente como mencionamos anteriormente, en ley. Esto lo pudimos detectar de manera muy clara en el caso de Puebla y Jalisco. En ambos casos, el documento de creación únicamente señala el tipo de conformación administrativa del CEJUM, los servicios que da y las facultades de la directora,<sup>71</sup> sin establecer objetivos del Centro, atribuciones que le son conferidas, dependencias que participan, ni requisitos para elegir a la directora. En el caso de Jalisco, se establecen más elementos, al incluir el objeto del Centro, así como el establecimiento del Consejo Consultivo, sin regular más aspectos del Centro.<sup>72</sup>

En el mismo sentido, consideramos importante que en las normativas se establezcan los objetivos,<sup>73</sup> atribuciones o funciones de los CEJUM.<sup>74</sup> Resulta vital establecer para qué están creados los Centros con el fin de direccionar su actuar y evitar sea utilizados para fines ajenos a sus razones de creación. En este sentido, resulta interesante la propuesta de Nayarit, donde en su Acuerdo de creación no sólo establece el objetivo general del Centro, sino el objetivo fundamental de cada dependencia que participa en el Centro, dando claridad a cuál es el rol de cada Secretaría o Procuraduría y facilitando la coordinación entre ellas.<sup>75</sup> Otra buena práctica fue observada en los CEJUM de Chihuahua cuyo Acuerdo de creación establece las atribuciones de cada dependencia que participa en el Centro.<sup>76</sup>

**CONSIDERAMOS  
IMPORTANTE QUE  
EN LAS NORMATIVAS  
SE ESTABLEZCAN  
LOS OBJETIVOS,  
ATRIBUCIONES  
O FUNCIONES  
DE LOS CEJUM**

Resulta interesante la incorporación en algunas normativas de principios rectores como la debida diligencia, la integralidad, la perspectiva de género, la transparencia y la no discriminación, que deben guiar el trabajo del Centro. Esto sucede en los casos de la Ciudad de

71 Acuerdo del Procurador General de Justicia del Estado, por el que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Puebla, mismo que está adscrito a la Fiscalía General Jurídica de Derechos Humanos y Atención a las Víctimas de Violencia, Periódico Oficial del Estado de Puebla (18 de junio de 2012).

72 “Decreto 009/2013 del ciudadano Gobernador Constitucional Del Estado De Jalisco, mediante el cual se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco” Periódico Oficial del Estado de Jalisco Número 37 Sección III (23 de noviembre de 2013).

73 Por ejemplo: Colima, Oaxaca y Zacatecas.

74 Por ejemplo: Campeche, Morelia y Querétaro.

75 Por ejemplo: establece que el objetivo de la participación de la Secretaría de Educación es contribuir al desarrollo integral del individuo y al ejercicio pleno de sus capacidades, realizará en el Centro acciones de prevención y detección de la violencia familiar y escolar Artículo 6 al 15 del Acuerdo Administrativo que crea el Centro de Justicia para el Estado de Nayarit como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia Periódico Oficial del Estado de Nayarit (28 de mayo de 2012).

76 Artículo 11 al 16 del Acuerdo 049 del Gobernador del Estado que crea los Centros de Justicia Para las Mujeres en el Estado de Chihuahua, Periódico Oficial No. 64 del día sábado 11 de agosto del año 2012.

México,<sup>77</sup> Coahuila<sup>78</sup>, Colima,<sup>79</sup> Estado de México<sup>80</sup>, Guanajuato,<sup>81</sup> San Luis Potosí<sup>82</sup> y Yucatán<sup>83</sup>. Este es un buen punto de partida, considerando que dichos principios se incorporen a la operación del Centro, a través de manuales, guías y protocolos que guíen el actuar del personal del CEJUM.

Con relación a la administración y dirección de cada Centro de Justicia para las Mujeres, esta queda a cargo de una directora o coordinadora general, y en 13<sup>84</sup> de los 31 CEJUM, se cuenta con un consejo directivo.<sup>85</sup>

## EL CONSEJO DIRECTIVO

De acuerdo con los instrumentos de creación de CEJUM, el Consejo Directivo es un órgano que tiene entre sus principales funciones la supervisión, asesoramiento y vigilancia del buen funcionamiento del Centro de Justicia para las Mujeres. Los Consejos Directivos están integrados por los titulares de diferentes dependencias de la administración pública estatal requeridas para el cumplimiento de los objetivos del CEJUM. Es importante mencionar que las dependencias varían entre unos Centros y otros, sin embargo, se encontraron las siguientes coincidencias:

- El titular de la dependencia de adscripción del CEJUM, quien a su vez es el director o presidente del Consejo
- Secretaría de Gobierno del Estado
- Procuraduría o Fiscalía General de Justicia del Estado
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado
- Instituto o Secretaría de las Mujeres del Estado
- Instituto o Secretaría de Educación del Estado
- Secretaría de Salud del Estado

---

77 Acuerdo Tercero del Acuerdo A/014/2015 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea el Centro de Justicia para las Mujeres de la Ciudad de México, Gaceta Oficial del Distrito Federal (17 de agosto de 2015)

78 Artículo 5 del “Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Coahuila de Zaragoza” Periódico Oficial del Estado de Coahuila (8 de marzo de 2013)

79 Artículo 5 del “Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Colima” (26 de mayo de 2012)

80 Artículo 4 del “Acuerdo 14/2012 del Procurador General de Justicia del Estado de México” Gaceta del Gobierno (30 de noviembre de 2012)

81 Artículo 6 del Decreto Gubernativo núm. 67 mediante el cual se constituye el Centro de Justicia de las Mujeres de Guanajuato publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 22, tercera parte (07 de febrero de 2014)

82 Artículo 3 del “Decreto Administrativo por el que cual se crea el Centro de Justicia Para Las Mujeres en el estado de San Luis Potosí” Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (29 de mayo de 2012).

83 “Decreto 156/2014 por el que se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Yucatán” Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Número 32,563 Sección CXVII (7 de marzo de 2014), artículo 9.

84 Aguascalientes, CDMX, Coahuila (3), Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí (2).

85 También llamados: Consejo Técnico, Junta de Gobierno, Consejo Consultivo y Órgano Consultivo.



- Secretaría de Seguridad Pública del Estado
- Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social del Estado
- La coordinadora o directora del Centro de Justicia para las Mujeres

En casos muy particulares:

- Instituto de Asesoría y Defensoría Pública
- Secretaría de Finanzas
- Procuraduría de niños, niñas y la Familia
- Instituto de la Juventud
- Atención a Migrantes
- Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajen los temas relativos al Centro de Justicia para las Mujeres

Llama la atención que no se incorpore a las Secretarías de Trabajo estatales en los Consejos Consultivos en los estados en los que ésta existe, como es el caso de Chihuahua,<sup>86</sup> Coahuila<sup>87</sup> e Hidalgo.<sup>88</sup> Tomando en cuenta que un elemento importante de los CEJUM es el empoderamiento económico, resultaría vital incorporar a las **Secretarías del Trabajo estatales**, con el fin de dar a conocer los programas con los que cuentan, que facilitan la incorporación de las mujeres al mercado laboral y, establecer mecanismos para que las usuarias de los Centros puedan acceder a éstos. Además, es importante mencionar que la no incorporación contraviene los lineamientos de CONAVIM.<sup>89</sup>

El segundo elemento que llama la atención es que en tan solo tres estados se prevé la participación en el Consejo Consultivo de **autoridades municipales**: Guanajuato establece que deberá asistir el Presidente Municipal de Irapuato,<sup>90</sup> mientras en Aguascalientes<sup>91</sup> e Hidalgo<sup>92</sup>, únicamente se prevé la participación de cualquier representante de la Administración Municipal.

86 Artículo 6 del Acuerdo 049 del Gobernador del Estado que crea los Centros de Justicia Para las Mujeres en el Estado de Chihuahua, Periódico Oficial No. 64 del día sábado 11 de agosto del año 2012.

87 Secretaría del Trabajo del Estado de Coahuila. Artículo 12“Decreto que modifica el Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Coahuila de Zaragoza” *Periódico Oficial del Estado de Coahuila* (4 de septiembre de 2015)

88 Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo. Artículo 5 del Decreto gubernamental que crea el Centro De Justicia Para Las Mujeres Del Estado De **Hidalgo**, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (12 de marzo de 2012)

89 Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación página 31.

90 Artículo 14 del Decreto Gubernativo núm. 67 mediante el cual se constituye el Centro de Justicia de las Mujeres de Guanajuato publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 22, tercera parte (07 de febrero de 2014)

91 Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo. Artículo 6 del Decreto que Crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, (29 de junio de 2012).

92 Establece que habrá un representante de la Administración Municipal. Artículo 6 XII del Decreto gubernamental que crea el Centro De Justicia Para Las Mujeres Del Estado De Hidalgo, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (12 de marzo de 2012)



## FUNCIONES

- Establecer las directrices generales para el eficaz funcionamiento del Centro
- Conocer y aprobar en forma anual y trimestral el informe de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos del año en curso, así como el programa operativo anual y el proyecto de presupuestos de ingresos-egresos para el año siguiente
- Autorizar y aprobar la estructura administrativa del Centro
- Expedir el reglamento interno del Centro y demás disposiciones que regulen su funcionamiento y, en su caso, las modificaciones que procedan a las mismas
- Evaluar periódicamente el funcionamiento del Centro y formular las recomendaciones correspondientes al desempeño y resultados que obtengan

Se puede apreciar que el Consejo Directivo es quien toma las decisiones trascendentales relativas al Centro.

## LA DIRECTORA DEL CEJUM

La administración de los Centros de Justicia para las Mujeres recae en una directora o coordinadora, la cual es asignada y removida libremente por el gobernador o por quien ocupe el cargo de titular de la dependencia de adscripción del CEJUM.

Se encontró que 22 de los 31 Centros de Justicia para las Mujeres establecen en el documento de creación el perfil de la directora. Es preocupante que no se establezcan requisitos para ocupar el puesto de directora del Centro, como es el caso de, Querétaro<sup>93</sup> y Jalisco<sup>94</sup> donde se establece que el nombramiento estará a cargo del Gobernador sin indicar criterios. En el mismo sentido, los instrumentos de creación de los CEJUM de Colima,<sup>95</sup> Durango<sup>96</sup> y Estado de México<sup>97</sup> señalan que el nombramiento se dará por el fiscal o procurador del Estado sin apuntar requisitos. En el caso de los CEJUM de Ciudad de México, Michoacán y Puebla no se establece quién realizará el nombramiento, ni los requisitos. Es crucial que la dirección de los Centros esté en manos de una experta en la materia y que se cumplan a cabalidad los criterios de selección establecidos.

---

93 Artículo 37 de la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

94 Sexta Disposición del “Decreto 009/2013 del ciudadano Gobernador Constitucional Del Estado De Jalisco, mediante el cual se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco” Periódico Oficial del Estado de Jalisco Número 37 Sección III (23 de noviembre de 2013).

95 Artículo 6 del “Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Colima” (26 de mayo de 2012)

96 Artículo 17 del Decreto Administrativo que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Durango” Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, (22 de noviembre de 2012)

97 Artículo 6 del “Acuerdo 14/2012 del Procurador General de Justicia del Estado de México” Gaceta del Gobierno (30 de noviembre de 2012), aquí también se establece que depende de la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados de Género.

En los Centros de Justicia para las Mujeres que sí establecen el perfil de la directora señalan las siguientes características mínimas necesarias para ocupar el puesto:

- Ser mexicana y ciudadana del estado
- Edad mínima para ocupar el cargo<sup>98</sup>
- Sin nexos con cultos religiosos
- No haber sido sentenciada por delito doloso
- Gozar de buena reputación personal y profesional,
- No desempeñar otro puesto, empleo, cargo o comisión, incompatible al encargo por cuestión de función o materia, a excepción de los relacionados con la docencia.
- En cuanto al título profesional:
  - 10 establecen que es necesario que la directora cuente con licenciatura en la rama de ciencias sociales, específicamente en derecho, psicología o antropología
  - 8 establecen que debe de contar con estudios de licenciatura de cualquier rama.
- En cuanto a la experiencia, sólo 19 centros establecen que es necesario que la directora cuente con experiencia y conocimientos en derechos humanos, perspectiva de género, así como atención de la violencia.
- Sólo 2 centros establecen que es necesario que apruebe los exámenes, evaluaciones y cursos de acuerdo a la normatividad.

Entre las facultades y obligaciones más importantes consideramos que se encuentran las siguientes:

## FUNCIONES

- Ejecutar los acuerdos y disposiciones de la Junta de gobierno
- Asistir a las sesiones que celebre la Junta de Gobierno, sin tener voto en los acuerdos que se tomen en las mismas
- Someter a la aprobación de la Junta de gobierno los presupuestos de egresos e ingresos del Centro
- Articular, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, los programas y planes de la Administración Pública Estatal, que coadyuven al cumplimiento del objetivo del Centro

<sup>98</sup> Los Decretos establecen diferentes edades mínimas. Campeche establece 25 años, Oaxaca y Yucatán señalan 27 años, mientras Morelos y Zacatecas mencionan 30 años.

## 2.2 ASIGNACIÓN DE RECURSOS

**La fortaleza de un Centro y, por consecuencia su institucionalización, comprende la geometría de poder que tenga el Centro, no sólo en función de su posición en el organigrama estatal y en los directivos de éste, sino también en la capacidad que tenga para obtener y movilizar recursos tanto financieros, humanos, informativos, organizativos entre otros.**

El presente apartado contempla la financiación que ha otorgado el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal; los recursos humanos que las secretarías han asignado a cada CEJUM para lograr la interrelación de los componentes que lo integran (acceso a la justicia, prevención, atención, empoderamiento y seguimiento), así como los mecanismos institucionales para la asignación y evaluación del personal.

Los Centros de Justicia para las Mujeres cuentan con diversas fuentes de financiamiento ya sea para su construcción, equipamiento y/o fortalecimiento.

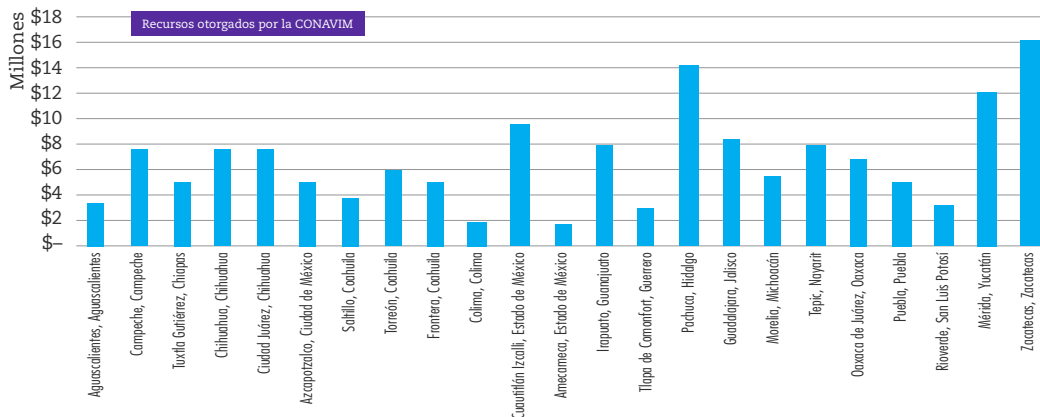
- La CONAVIM otorga subsidios para la creación o fortalecimiento de los centros, bajo previa solicitud de los gobiernos estatales.
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) otorga para la construcción, adquisición de muebles y equipo. En algunas ocasiones, para capacitación del personal.
- El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAI-MEF) otorga recursos para la capacitación de las y los servidores públicos.

Obtener información respecto al financiamiento que ha recibido cada Centro fue un ejercicio sumamente complejo. En respuesta a nuestras Solicitudes de Acceso a la Información (SAI), las unidades de transparencia de las dependencias responsables de los CEJUM respondieron ambiguamente o alegaron que no tenían dicha información; ya sea porque no eran competentes, ante lo cual, nos direccionaban a otra dependencia; o simplemente aseguraban que el Centro no había recibido financiamiento estatal ni federal desde su creación hasta junio 2016. Por otro lado, los portales para acceder a información pública de oficio de las dependencias, estaban desactualizadas, fuera de servicio o en actualización.

### RECURSOS ASIGNADOS POR LA CONAVIM

La información que a continuación se incluye, se obtuvo a través de la CONAVIM, así como de los convenios que subscriben los Gobiernos locales con la Secretaría de Gobernación Federal para recibir recursos que posibiliten la creación y el fortalecimiento de los Centros. La CONAVIM reporta la inauguración de 24 centros en la actual administración (2012-2018).

Los recursos asignados por la CONAVIM, desde 2010 hasta 2016 a los CEJUM inaugurados,<sup>99</sup> de acuerdo a documento publicado por la CONAVIM<sup>100</sup> son los siguientes:



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información oficial de CONAVIM  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf)

Los más de 150 millones de pesos asignados por la CONAVIM a los Centros de Justicia inaugurados de 2010 a 2016, fueron otorgados de la siguiente manera: (Ver **Anexo A** para mayor detalle):

CEJUM	Porcentaje del presupuesto asignado por la CONAVIM	CEJUM	Porcentaje del presupuesto asignado por la CONAVIM
Aguascalientes	2.0%	Chilpancingo, Guerrero	N/A*
Campeche, Campeche	4.9%	Tlapa, Guerrero	2.0%
Cd. Del Carmen, Campeche	N/A* <sup>101</sup>	Pachuca, Hidalgo	9.1%
Chiapas	3.3%	Guadalajara, Jalisco	5.5%
Chihuahua, Chihuahua	4.8%	Morelia, Michoacán	3.7%
Ciudad Juárez, Chihuahua	4.9%	Cuernavaca, Morelos	N/A*
CDMX	3.3%	Tepic, Nayarit	5.1%
Saltillo, Coahuila	2.6%	Oaxaca de Juárez, Oaxaca	4.6%

<sup>99</sup> No incluye los CEJUM que están en construcción.

<sup>100</sup> CONAVIM, "Recursos otorgados por la CONAVIM a los Centros de Justicia para las Mujeres Inaugurados" disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf)

<sup>101</sup> Así lo señala CONAVIM en el documento citado.

continuación

CEJUM	Porcentaje del presupuesto asignado por la CONAVIM	CEJUM	Porcentaje del presupuesto asignado por la CONAVIM
Torreón, Coahuila	3.9%	Puebla, Puebla	3.3%
Frontera, Coahuila	3.3%	Querétaro, Querétaro	N/A*
Colima	1.0%	San Luis Potosí	N/A*
Durango	N/A*	Rio Verde, San Luis Potosí	2.0%
Cuautitlán Izcalli	6.2%	Ciudad Obregón, Sonora	N/A*
Amecameca	1.1%	Mérida, Yucatán	7.9%
Toluca	N/A*	Zacatecas	10.5%
Guanajuato	5.2%		
Total			100%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información oficial de CONAVIM [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf). N/A significa No Aplica

De acuerdo con documento emitido por la CONAVIM, los recursos fueron otorgados de la siguiente manera: para su creación de 18 Centros;<sup>102</sup> para creación y fortalecimiento de 3 Centros; y únicamente para fortalecimiento,<sup>103</sup> de 2 CEJUM.<sup>104</sup>

Por otro lado, se pudo apreciar que 8 CEJUM<sup>105</sup> no han recibido subsidios, sin que quede claro un patrón o coincidencias en fechas de inauguración,<sup>106</sup> ubicación o naturaleza jurídica,<sup>107</sup> considerando que esto pudiera influenciar la asignación de recursos estatales.

Por otra parte, llama la atención que Zacatecas recibió presupuesto desde 2014 y empezó a operar hasta 2016.<sup>108</sup> Para contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas de esta polí-

102 Aguascalientes, Campeche (Campeche), Chiapas, Chihuahua (Ciudad Juárez), Coahuila (Frontera, Saltillo y Torreón), Colima, Ciudad de México, Estado de México (Amecameca y Cuautitlán), Guerrero (Tlapa de Comonfort), Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí (Río Verde).

103 Chihuahua (Chihuahua), Yucatán, Zacatecas.

104 Guanajuato y Michoacán.

105 Campeche (Ciudad del Carmen), Estado de México (Toluca), Guerrero (Chilpancingo), Morelos, Durango, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

106 Estado de México y Querétaro fueron inaugurados en 2012, San Luis Potosí en 2014, Campeche (Ciudad del Carmen), Durango, Guerrero (Chilpancingo) y Morelos en 2015, y Sonora en 2016.

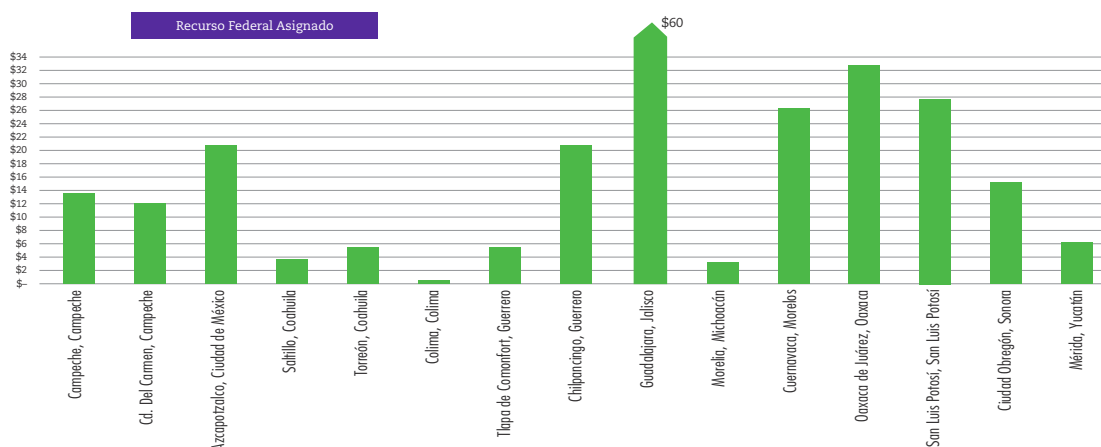
107 4 CEJUM son organismos desconcentrados con autonomía técnica y de gestión (Guerrero (Chilpancingo), Durango, Morelos y Sonora, mientras Estado de México (Toluca) es una unidad administrativa, Ciudad del Carmen una unidad perteneciente a la dirección general de CEJUM y San Luis Potosí no especifica la naturaleza de su Centro de Justicia.

108 En respuesta a la SAI la Procuraduría General del Estado de Zacatecas indicó que el CEJUM empezó a operar el 8 de agosto de 2016.

tica pública, sería importante, además de los lineamientos que establece la propia CONAVIM para asignar recursos, evaluar si la distribución y el ejercicio de dichos recursos corresponden realmente con las necesidades de atención en el Estado y con el diseño y las características de cada Centro. Además de crear mecanismos para publicar dicha información de forma detallada.

## OTROS RECURSOS ASIGNADOS DEL PRESUPUESTO FEDERAL

13 dependencias entregaron información sobre recursos federales asignados y/o ejercidos, desde la apertura de los Centros hasta noviembre 2016, adicionales a los recursos asignados por la CONAVIM. (Ver Anexo A mayor detalle).<sup>109</sup>



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

De la información anterior, se puede observar que, en los casos de Campeche, Campeche,<sup>110</sup> Torreón y Saltillo, Coahuila, la cantidad asignada de recursos federales coincide con la que CONAVIM reportó que asignó a dichos Centros.<sup>111</sup> De acuerdo al documento “Recursos otorgados por la CONAVIM a los Centros de Justicia para las Mujeres” de CONAVIM, la Comisión aportó \$7,500,000 a Campeche, Campeche por su creación en 2010-2011. Para el caso de Torreón, CONAVIM entregó \$6,000,000 para la creación del CEJUM en 2013 y \$4,000,000 para la creación del CEJUM en Saltillo.

109 Campeche (Campeche y Ciudad del Carmen), Chiapas, Ciudad de México, Coahuila (Saltillo y Torreón), Colima, Durango, Guerrero (Chilpancingo y Tlapa de Comonfort), Michoacán, Oaxaca y San Luis Potosí.

110 Este CEJUM dio la información desagregada por año. Por presupuesto aprobado y ejercido señaló que en 2010 fueron \$ 7,059,945.82, 2011 \$ 2,500,000.00, 2012 \$ 2,947,346.02 en 2013 no se asignaron recursos, en 2014 \$ 164,400.04 y en 2015 \$ 562,240.24.

111 De acuerdo al documento “Recursos otorgados por la CONAVIM a los Centros de Justicia para las Mujeres” de CONAVIM se aportó \$7,500,000 a Campeche, Campeche por su creación en ; \$Ver: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf)

Por otro lado, en la mayoría de los casos el presupuesto de origen federal reportado es mayor al reportado por CONAVIM que asignó de 2010 a 2016 a CEJUM inaugurados; lo que nos hace preguntarnos si viene de fondos de otros programas federales como el Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP) y el Programa de Aportaciones de Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF); sin embargo, no entregaron información sobre la procedencia de estos recursos.

Llama particularmente la atención la incongruencia entre la respuesta de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y la información de CONAVIM. La Procuraduría señaló que el CEJUM “desde su creación a la fecha solicitada no contó con presupuesto de origen federal”,<sup>112</sup> cuando CONAVIM informa haberle asignado \$5,000,000.<sup>113</sup> Lo que nos deja dudas sobre la transparencia y la veracidad de la información recibida de la Procuraduría.

8 CEJUM nos entregaron información de presupuesto federal autorizado y ejercido. Mostrando los siguientes datos.

**Recursos federales autorizados y ejercidos  
de la fecha de apertura a noviembre de 2016<sup>114</sup>**

CEJUM (año de apertura)	Recursos federales autorizados	Recursos federales ejercidos
Ciudad del Carmen, Campeche <sup>115</sup> (2011)	\$ 10,470,459.46	\$ 9,465,440.03
Azcapotzalco, Ciudad de México (2015)	\$ 16,583,027.00	\$ 13,023,645.80
Chilpancingo, Guerrero (2016)	\$ 20,670,000.00	\$ 20,137,785.20
Tlapa de Comonfort, Guerrero (2013)	\$ 15,766,327.00	\$ 5,094,120.00
Morelia, Michoacán (2014)	\$ 3,653,316.00	\$ 1,188,890.39
Oaxaca, Oaxaca (2013)	\$ 21,989,168.00	\$ 11,831,963.26

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

112 En la información pública de oficio, en la “Fracción XVIII Descripción de los programas, proyectos, acciones y recursos asignados a cada uno de ellos por el presupuesto asignado” no se identifican al CEJUM como algún programa u objetivo, de tal manera que no es posible establecer cuales son los recursos económicos con los que se opera el CEJUM.

113 CONAVIM, “Recursos otorgados por la CONAVIM a los Centros de Justicia para las Mujeres Inaugurados” disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf)

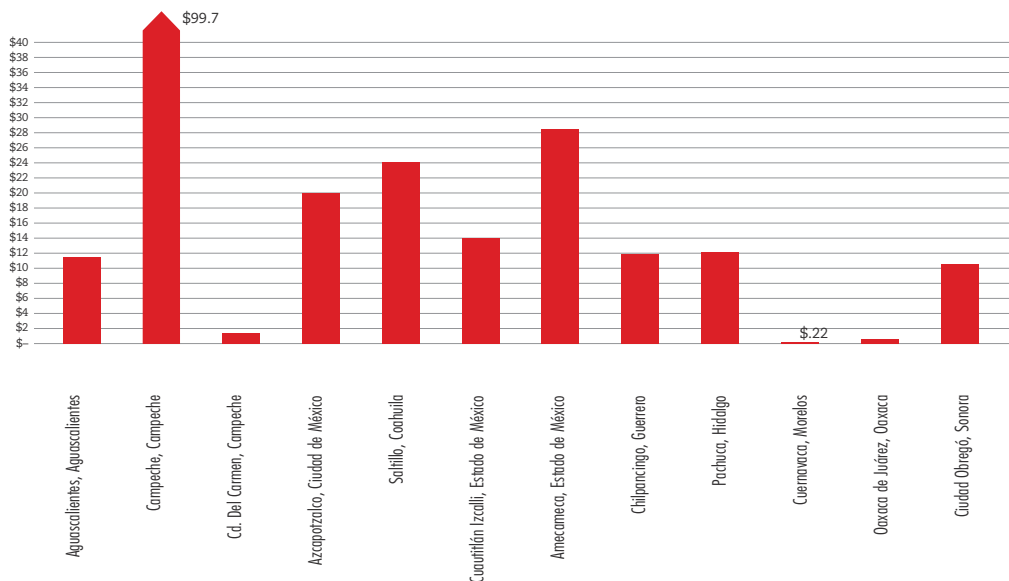
114 Esta cantidad fue resultado de la resta entre el presupuesto federal autorizado y ejercido reportado por la autoridad.

115 Este CEJUM dio la información desagregada por año de 2013 y 2014. Por presupuesto aprobado señaló que en 2013 fueron \$ 2,497,937.46 y en 2014 \$ 7,972,522.00. Respecto al presupuesto ejercido sólo se señaló que en 2013 fueron \$ 2,497,937.46 y en 2014 \$ 6,967,502.57. Para Campeche los CEJUM fueron creados con apoyo de recursos tanto federales como estatales asignados en el FASP de los ejercicios 2010 y 2011 para el caso del CEJUM Campeche, y de los ejercicios 2013 y 2015 para el CEJUM de Ciudad del Carmen. Así mismo el FASP se utilizó para equipar los centros el año subsecuente a su construcción. En el POA 2014 de la Fiscalía programa recursos fiscales en la unidad presupuestal correspondiente a la Oficina del Titular de la Fiscalía al componente “Servicios Otorgados a Mujeres Víctimas de Violencia Garantizando el Acceso a la Justicia y la Ciudadanía Plena de sus Derechos” mismo componente que a partir de 2016 se le atribuye a la Unidad Presupuestal “19 Centro de Justicia para Mujer en Campeche” y a la “20 Centro de Justicia para Mujer en Cd. del Carmen”, teniendo así una transparencia de los recursos y metas de los CEJUM.

Como se puede apreciar en todos los CEJUM la cantidad de presupuesto federal ejercido es menor al presupuesto federal asignado, lo que nos hace preguntarnos sobre el uso de recursos por parte de los CEJUM.

## RECURSOS ASIGNADOS DEL PRESUPUESTO ESTATAL

9 CEJUM<sup>116</sup> entregaron información sobre los recursos estatales asignados desde la apertura de los Centros a la fecha de las solicitudes -noviembre de 2016-, señalando las siguientes cantidades.



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

Respecto de la diferencia entre el presupuesto autorizado y ejercido -entre la apertura de los Centros y noviembre 2016-, fue posible comparar en 7 casos, ya que Chiapas señaló no contar con recursos estatales<sup>117</sup> y Michoacán solo otorgó información sobre el presupuesto ejercido.<sup>118</sup>

116 Aguascalientes, Campeche (Ciudad del Carmen y Campeche), Chiapas, Ciudad de México, Coahuila (Saltillo), Estado de México (Amecameca y Cuautitlán Izcalli), Michoacán,

117 En la información pública de oficio, en la "Fracción XVIII Descripción de los programas, proyectos, acciones y recursos asignados a cada uno de ellos por el presupuesto asignado" no se identifican al CEJUM como algún programa u objetivo, de tal manera que no es posible establecer cuales son los recursos económicos con los que se opera el CEJUM.

118 En respuesta a SAI se informó que el CEJUM de Michoacán ejerció del presupuesto estatal a Saltillo (\$4,000,000) y a Torreón (\$6,000,000).



**Recursos estatales autorizados y ejercidos  
de la fecha de apertura a noviembre de 2016<sup>119</sup>**

CEJUM (año de apertura)	Recursos estatales autorizados	Recursos estatales ejercidos
Aguascalientes <sup>120</sup> (2016)	\$ 7,557,700.00	\$ 6,176,218.08
Campeche, Campeche <sup>121</sup> (2011)	\$45,310,268.00	\$26,624,050.61
Ciudad del Carmen, Campeche <sup>122</sup> (2015)	\$ 1,208,591.00	\$ 574,535.22
Azcapotzalco, Ciudad de México (2015)	\$13,963,403.00	\$ 7,747,001.11
Saltillo, Coahuila (2014)	\$37,595,013.00	\$16,776,391.00
Cuautitlán Izcalli, Estado de México (2013)	\$14,216,813.00	\$12,358,406.50
Amecameca, Estado de México (2013)	\$15,500,000.00	\$ 5,631,108.21

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

Como se puede apreciar, al igual que el presupuesto federal en todos los CEJUM la cantidad de presupuesto estatal ejercido es menor al presupuesto estatal asignado, lo que nos hace preguntarnos sobre el uso de recursos por parte de los CEJUM.

## DEFICIENTE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Dado que la información recabada no nos permite hacer un análisis más profundo, es fundamental llamar la atención sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos.

119 Esta cantidad fue resultado de la resta entre el presupuesto estatal autorizado y ejercido reportado por la autoridad.

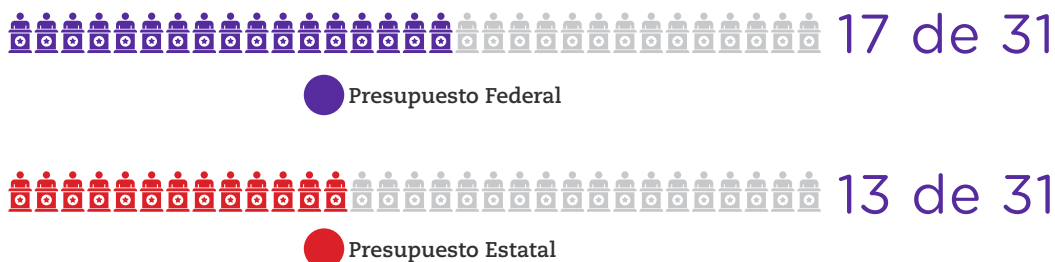
120 Aguascalientes otorgo información sobre los presupuestos estatales aprobados (2015: \$ 3,899,700.00 y 2017 \$ 3,899,700.00) y ejercidos en 2015, 2016 y sólo el recurso aprobado para 2017 (\$ 3,615,000.00). Asimismo, informó que en 2015 el estado fue beneficiado por Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal FASP, a través del Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres, asimismo, por la CONAVIM, suscribiéndose para ambos recursos federales convenios de coordinación entre el Gobierno del Estado de Aguascalientes, a través de su Secretaría General del Gobierno. Los recursos se etiquetan dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015, artículo 106 Detalle de Proyectos, con el concepto "Creación del Centro de Justicia para las Mujeres". Para el ejercicio 2016, igualmente se aprueba recurso dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2016 con el concepto "Operación del Centro de Justicia para las Mujeres" y posteriormente, nos aclara la FGE a través de la respuesta a la solicitud de información 36064, que se ejerce un monto mayor derivado de la reasignación de recurso a la propia fiscalía. En el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017, se asigna recurso en Artículo 113 Detalle de Proyectos por fuente de financiamiento, con el concepto "Operación del Centro de Justicia para las Mujeres". Cabe mencionar que para este año no se contó con información del monto ejercido.

121 Este CEJUM dio la información desagregada por año a partir del 2013. Por presupuesto aprobado señaló que en 2013 fueron \$ 8,160,766.00, en 2014 \$ 8,939,451.00, en 2015 \$ 27,698,851.00 y 2016 \$ 511,200.00. Respecto al presupuesto ejercido señaló que en 2013 fueron \$ 6,886,875.26, en 2014 \$ 8,264,171.08 y en 2015 \$ 11,473,004.27

122 Este CEJUM dio la información desagregada por año a partir del 2015. Por presupuesto aprobado señaló que en 2015 fueron \$ 749,991.00 y, en 2016 \$ 458,600.00. Respecto al presupuesto ejercido sólo se señaló ejerció en 2015 \$ 574,535.22.

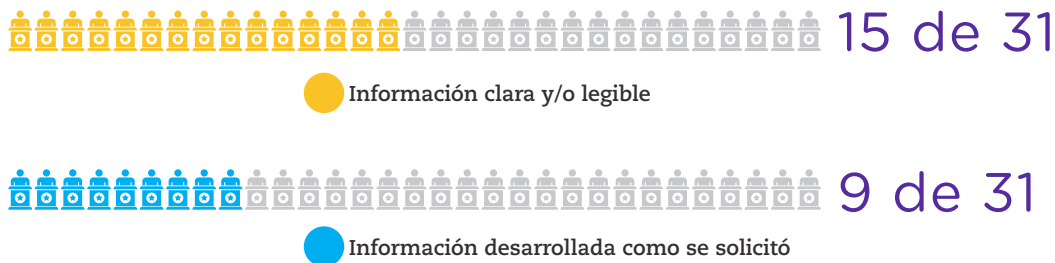
Con el fin de mostrar las deficiencias en la gestión de información respecto al presupuesto por parte de los sujetos obligados se realizó un análisis del tipo de respuestas que recibimos por parte de las unidades de transparencia (para más información sobre la ponderación de la información entregada ir a **Anexo B**)

De dicho ejercicio se encontró que de los 31 CEJUM, sólo 17<sup>123</sup> entregaron información sobre presupuesto federal y 13<sup>124</sup> sobre presupuesto estatal



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

Respecto a la calidad de la información, de los 31 CEJUM 15<sup>125</sup> entregaron información clara y/o legible y sólo 9<sup>126</sup> entregaron información desarrollada como se les solicitó.



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

123 Aguascalientes, Campeche (2), CDMX, Durango, Guerrero (2), Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí (2), Sonora y Yucatán.

124 Aguascalientes, Campeche (2), CDMX, Durango, Chilpancingo-Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Sonora.

125 Aguascalientes, Campeche-Campeche, Cd. Del Carmen-Campeche, Durango, Chilpancingo-Guerrero, Tlaxcala de Comonfort-Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí-San Luis Potosí, Rio Verde - San Luis Potosí, Sonora y Yucatán.

126 Campeche-Campeche, Cd. Del Carmen-Campeche, Chilpancingo-Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit y Oaxaca.

Por último, las autoridades de Aguascalientes, Hidalgo y Nayarit entregaron información adicional a la solicitada, brindando las rutas de acceso a la información pública.



 Información extra (transparencia activa)

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

En referencia a la calificación global de la calidad de las respuestas emitidas por las Unidades de Transparencia de las dependencias de adscripción de cada CEJUM, se encontró que Pachuca, Hidalgo y Tepic, Nayarit entregaron información sobre presupuesto federal y estatal, con documentos claros y legibles, desarrollando la información de forma como se solicitó y con rutas de acceso a la información pública. Por su parte, Campeche, Campeche; Ciudad Del Carmen-Campeche, Chilpancingo, Guerrero; Guadalajara, Jalisco; Morelia, Michoacán y Cuernavaca, Morelos enviaron también la información presupuestal completa en la forma que se solicitó, sin entregar rutas de acceso.

Por otra parte, las autoridades que no entregaron información ya sea porque no contaban con ella, no eran competentes o no contaban con presupuestos fueron las provenientes de Chiapas, Chihuahua (Chihuahua y Ciudad Juárez), Coahuila (Frontera, Saltillo y Torreón), Colima, Estado de México (Amecameca, Cuautitlán Izcalli y Toluca), Guanajuato, Puebla, Querétaro y Zacatecas.

En este sentido, consideramos que además de instrumentos de planeación y monitoreo presupuestal, es indispensable el seguimiento que den las instancias federales y estatales que aportan recursos a los CEJUM y el escrutinio por parte de la sociedad civil sobre el uso óptimo y transparente de dichos recursos.

Respecto a los recursos humanos de los Centros de Justicia para las Mujeres, al concentrar una diversidad de servicios para la atención integral y, en forma secuencial, a mujeres víctimas de violencia, cuentan con personal diverso para brindar atención médica, psicológica, jurídica, así como áreas de trabajo social, empoderamiento social y económico, ludoteca, albergues temporales, entre otros; los cuales, buscan garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las usuarias, partiendo de una idea integral de acceso a la justicia.

Entre dicho personal, algunas personas están directamente adscritas al Centro, y otras provienen de diversas instituciones de gobierno. El documento “Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación” de la CONAVIM, establecen cuáles son las dependencias necesarias que deben aportar personal para cubrir los servicios previamente mencionados.

Si bien, el Centro de Justicia para las Mujeres es el lugar físico en donde las y los funcionarios públicos ejercen su función, éstos siguen dependiendo administrativa, laboral y jerárquicamente de la respectiva dependencia o entidad que lo asignó y ejerce sus atribuciones conforme a las disposiciones legales que lo rigen.<sup>127</sup>

Los documentos de creación de algunos CEJUM cuentan con normas específicas sobre las relaciones laborales entre el Centro y su personal. En su mayoría, señalan que el personal será nombrado y removido, por las y los secretarios y directores de las dependencias a las que pertenezcan.<sup>128</sup> Si bien se entiende que exista esta relación laboral, en particular entre el personal asignado desde otras dependencias, es indispensable que la relación entre el funcionariado con esas características y el CEJUM se regule por mecanismos que garanticen su idoneidad para desempeñar las tareas propias del Centro; y que su selección no quede al arbitrio de la dependencia de origen. Esto es una preocupación que han manifestado algunas directoras de los Centros de Justicia a quienes en distintas ocasiones le han retirado personal con la justificación de que son necesarios en sus dependencias de adscripción.

El hecho de que las y los funcionarios dependan administrativa, laboral y jerárquicamente de sus dependencias de origen impacta no solo en la calidad del servicio prestado a las mujeres usuarias del Centro, sino también en su propia profesionalización, sino también. Este es uno de los problemas principales que varias directoras coincidieron tener<sup>129</sup>. Por ejemplo, se establece que los Centros presten sus servicios las 24 horas los 365 días del año, sin embargo, los horarios laborales establecidos para las y los funcionarios asignados desde otras dependencias no coinciden ni se apegan a los horarios del Centro de Justicia y las directoras no tienen capacidad para modificar esta situación, generando que en ciertos horarios el personal disponible para la prestación de servicios se reduzca. Por otro lado, cuando se planean actividades de profesionalización, contención o autocuidado para el personal, se corre el riesgo de que no participen porque está fuera del horario de sus dependencias de adscripción.

A continuación, con base en las respuestas a nuestras SAI, se muestra la diferencia entre el número de funcionarios públicos adscritos directamente, así como aquellos que han sido asignados al CEJUM, pero continúan adscritos a sus instituciones de origen.<sup>130</sup> (Para mayor detalle, ver **Anexo C**)

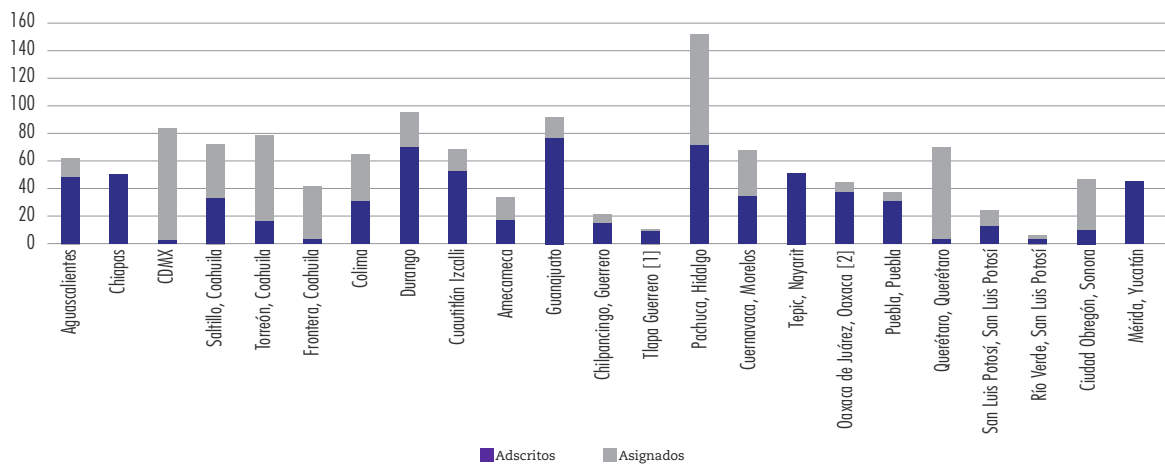
127 Así se estipula en los diversos decretos y acuerdos de creación de los CEJUM

128 Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Nayarit, Querétaro, Michoacán, Morelos y Sonora.

129 Testimonios recogidos en el Seminario de los Centros de Justicia para las Mujeres, llevado a cabo el 14 y 15 de noviembre 2016 en la CDMX.

130 No se obtuvo respuesta por parte de Campeche, Chihuahua, Toluca y Zacatecas

### Total de personal que opera en los CEJUM



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

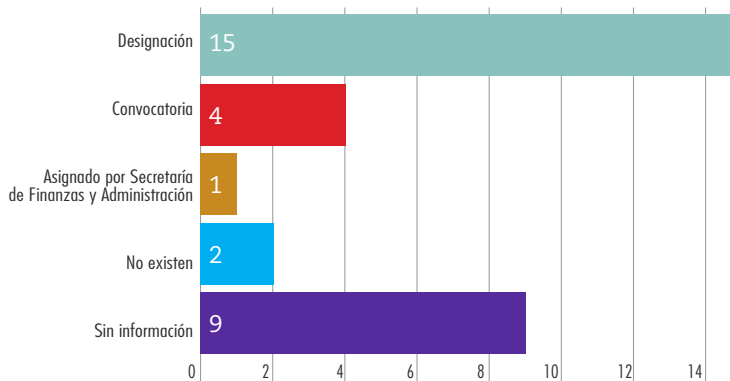
### Total de personal que opera en los CEJUM

No todos los Centros de Justicia para las Mujeres cuentan con los mismos recursos humanos para sus operaciones, generando variaciones significativas en la implementación de la política pública. En la gráfica podemos observar, el caso de Pachuca, Hidalgo que cuenta con mucho más personal que los otros Centros.

Por otra parte, también se puede observar una gran diversidad entre el personal adscrito al CEJUM y los asignados por la dependencia de cada Centro, teniendo casos como la Ciudad de México donde solo el 3% es personal adscrito y 97% son personal asignado. En contraste están los CEJUM de Chiapas, Cuernavaca, Mérida y Tepic donde el 100% del personal están adscritos al Centro. Por último, hay casos como el de Hidalgo donde la mitad del personal es asignado y el otro adscrito.

En cuanto a los mecanismos de asignación, se solicitó información sobre los mecanismos del personal asignado a los CEJUM arrojando los siguientes datos:

## MECANISMOS DE ASIGNACIÓN



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

Se puede apreciar que el 15 CEJUM declaran que los funcionarios públicos son designados a través de su dependencia de adscripción, 4 por medio de convocatoria, 1 CEJUM los asigna la Secretaría de Finanzas y Administración Estatal. En los CEJUM restantes, 2 CEJUM declararon que no existen mecanismos de asignación y los 9 CEJUM restantes no entregaron la información solicitada.

Una forma de contrarrestar esta arbitrariedad sería establecer normas específicas sobre las características del personal. Podemos tomar a Guanajuato y Nayarit como buenas prácticas. El marco normativo de Guanajuato establece una salvaguardia al señalar que el personal de los CEJUM deberá colmar los requisitos respectivos que se prevean en las disposiciones aplicables para cada uno de sus cargos o categorías, aprobar los exámenes y evaluaciones que resulten procedentes y contar con conocimientos de perspectiva de género. Asimismo, señala que el personal deberá ser de carácter multidisciplinario y con capacitación con perspectiva de género, a fin de realizar una adecuada operación y desarrollo de sus atribuciones.<sup>131</sup> En sentido mucho más estrecho, pero en el mismo sentido, la normativa de Nayarit señala que el personal que labore en el Centro de Justicia deberá tener ineludiblemente la sensibilidad y profesionalización para brindar la atención a las mujeres, para evitar una doble victimización.<sup>132</sup>

## MECANISMOS DE EVALUACIÓN

Los Centros de Justicia para las Mujeres son una política pública que es necesaria entenderla y analizarla desde un enfoque pluralista, dado que existe una diversidad amplia

131 Artículo 16 del Decreto Gubernativo núm. 67 mediante el cual se constituye el Centro de Justicia de las Mujeres de Guanajuato publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 22, tercera parte (07 de febrero de 2014)

132 Acuerdo Administrativo que Crea el Centro de Justicia para el Estado de Nayarit como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia Periódico Oficial del Estado de Nayarit (28 de mayo de 2012)

de actores implicados en la ejecución de ésta. Igualmente, es de suma importancia que, tanto los funcionarios públicos como los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, cuenten con una perspectiva de género, derechos humanos y atención de la violencia, dado que son ellos los que están en contacto con las usuarias víctimas de violencia y el grado de éxito o fracaso de la política depende en gran parte de cómo presten el servicio.

En referencia a lo anterior, se investigó acerca de los mecanismos de evaluación de personal que cuenta cada Centro de Justicia para las Mujeres y se recopiló la siguiente información:

Mecanismos de Evaluación	Total de CEJUM
Exámenes de control y confianza	8
Resultados del CEJUM	3
Entrevistas a usuarias	2
Capacitación constante en violencia de género y derechos humanos	1
Evaluaciones en perspectiva de género	1
Evaluación Preventiva Integral como Mecanismo de control de Ingreso al Servicio Público de la Administración Pública de la CDMX	1
Evaluación por la Secretaría de Finanzas y Administración	1
Evaluación por la Subsecretaría de Derechos Humanos	1
No existen	5
No respondieron	8

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

Se entiende que, por estar adscritos a las Fiscalías, los exámenes de control y confianza sea el mecanismo principal de evaluación; sin embargo, se quedan limitados cuando se trata de analizar el perfil de profesionales que atienden a víctimas de violencia, quienes además de calidad y calidez, deben contar con herramientas para procurar su autocuidado.

Se puede apreciar que la información es bastante ambigua. El hecho de que existan exámenes de control y confianza no garantiza que éstos estén diseñados con una perspectiva de género y esto es primordial para evitar la revictimización de las usuarias, práctica que es bastante común en el ejercicio de acceso a la justicia para las mujeres. En este sentido, sólo dos centros declararon que cuentan con capacitación y evaluaciones en perspectiva de género, violencia y derechos humanos.

## EL PAPEL DE LAS OSC EN LOS CENTROS DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES

Una de las acciones fundamentales para garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres víctimas de violencia es la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Si bien, esto es establecido en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como en los diferentes documentos de creación de los Centros de Justicia para las Mujeres, son pocos los Centros que mencionan incorporar a las OSC en la red de actores involucrados en la implementación de la política pública.

Se encontró que sólo 5 de los 13 Centros que cuentan con Consejo Directivo, contemplan a las OSC como parte de éstos<sup>133</sup>, teniendo voz y voto en las decisiones referentes al actuar del CEJUM. Asimismo, en 8 Centros existen OSC atendiendo directamente a las usuarias víctimas de violencia (Ver **Anexo C** para ver lista de qué organizaciones que participan en los CEJUM).

Es decir que de los 31 CEJUM que operan a nivel nacional, el 42% de los Centros incorporan en el ejercicio de toma de decisiones e implementación de la política pública a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

## 2.3 DISEÑO OPERATIVO

En el diseño operativo se establecen, a través de un conjunto de ideas, conceptos, principios, teorías e hipótesis; los componentes, objetivos, metas, estrategias y actividades de una política pública.

Contempla el programa operativo anual (POA), los manuales y protocolos, los cuales tienen un carácter operativo, es decir, aspectos más específicos y puntuales de la operación de la política pública; el sistema de indicadores para su evaluación y seguimiento, así como los mecanismos y/o acuerdos de coordinación interinstitucional.

La convergencia de los puntos anteriores establece la arquitectura institucional que respalda y fortalece a la política pública.

La **misión** de los Centros de Justicia para las Mujeres es ser una institución que facilita el acceso a la justicia y a la prevención de los factores de riesgo a las mujeres, niñas, adultas mayores, migrantes, discapacitadas e indígenas, logrando así mayor seguridad para ellas y

133 Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Hidalgo y Morelos.



para sus hijas e hijos, con el apoyo de una Red de Colaboración, favoreciendo así su empoderamiento e inclusión social.<sup>134</sup>

La **visión** de los Centros es ser reconocidos como el primer país en implementar un modelo de alcance nacional que aplique estrategias innovadoras de prevención, empoderamiento y atención que erradiquen la violencia contra las mujeres.<sup>135</sup>

El POA es un instrumento de planificación directiva que permite establecer la conexión entre la misión y la visión de los CJM, mediante estrategias a largo plazo con la gestión a corto plazo. Es a través del POA que se comunican los objetivos prioritarios y se planifican los recursos necesarios que harán posible el logro de las metas del Centro.

Sin la existencia de un POA, es difícil precisar cuáles serán los objetivos anuales que debe alcanzar el Centro, dificultando que las actividades realizadas, así como el ejercicio profesional de las y los funcionarios públicos sea efectivo, eficiente y oportuno.

Al respecto, se les solicito a los Centros de Justicia para las Mujeres, por medio de las unidades de enlace, el Programa Anual de Operación. Se obtuvo la siguiente información<sup>136</sup>:

- 11 cuentan con Plan Operativo Anual<sup>137</sup>
- 6 se encuentran en proceso de actualización – elaboración<sup>138</sup>
- 4 declararon no contar con POA<sup>139</sup>
- 7 no respondieron la pregunta<sup>140</sup>

Es relevante mencionar que, **de los 11 Centros de Justicia para las Mujeres que nos proporcionaron su Plan Operativo Anual, sólo 5 lo entregaron con los datos desarrollados**, es decir especificando objetivo general y particular, líneas de acción, ejes temáticos, estrategias, acciones, indicadores de proceso y cumplimiento, desagregados por cada área del Centro.

Para asegurar que todas las personas que laboran en los Centros de Justicia para las Mujeres trabajen coordinada y alineadamente con los objetivos del centro, es necesario que existan manuales y protocolos, los cuales unifiquen los criterios en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres bajo la perspectiva de género y derechos humanos.

---

134 Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres, Guía Metodológica, página 29.

135 *Ídem*.

136 No se pudo obtener la información de Chihuahua (2) y Zacatecas.

137 Campeche (2), Chilpancingo – Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora y Yucatán.

138 Coahuila (3), Puebla y San Luis Potosí (2).

139 CDMX, Chiapas, Tlapa – Guerrero y Oaxaca.

140 Aguascalientes, Colima, Durango, Estado de México (3) y Guanajuato.

Al respecto, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha emitido documentos en los cuales se establecen las bases para la operación de los Centros de Justicia para las Mujeres, así como los lineamientos para la atención de las usuarias víctimas de violencia:

- Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres, Guía Metodológica.
- Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México.
- Protocolo estandarizado para la tramitación, cumplimiento, control y seguimiento de Órdenes de Protección
- Programa de Necesidades para el diseño de un Centro de Justicia para las Mujeres

De la misma forma, la CONAVIM ha emitido documentos en los cuales se establecen los ejes de apertura y operación de los CJM, así como las necesidades arquitectónicas para éstos:

- Centros de Justicia para las Mujeres: Lineamientos para su creación y operación, 2012
- Criterios para Acceder a los Subsidios Destinados a la Creación o el Fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres en el Ejercicio Fiscal 2017
- Lineamientos Urbanos y Diseño Arquitectónico de los Centros de Justicia para las Mujeres, 2011
- Centros de Justicia para las Mujeres. Lineamientos arquitectónicos

Actualmente, se está a la espera de un solo Modelo para la atención integral a las usuarias de los CJM el cual será realizado bajo el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. El modelo será emitido por la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la CONAVIM y el Programa Promoviendo la Justicia, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Se realizó una revisión de los documentos antes mencionados y se pudo constatar que existe coherencia entre la problemática que se busca atender y las acciones que se llevarán a cabo. Éstos se encuentran estructurados de una forma clara y con perspectiva de género, tomando en cuenta las condiciones sociales que dan lugar a la violencia hacia las mujeres. Lo anterior representa un elemento muy importante en el diseño y futura implementación de la política pública; los cuales, ejecutados de la forma planeada contribuirían sustancialmente a atender y erradicar la problemática.

Sin embargo, el contexto sociopolítico de cada Centro de Justicia para las Mujeres varía de entidad a entidad, por lo que es importante que cada Centro desarrolle sus propios manuales y protocolos (teniendo como base los mencionados anteriormente) contemplando las necesidades específicas de la población que atenderá, así como sus capacidades y recursos disponibles.

Por lo anterior, se preguntó a cada CEJUM respecto a los manuales y protocolos con los que trabaja y se obtuvo la siguiente información

- 14 Centros mencionan que operan con los manuales y protocolos nacionales, así como bajo los que han desarrollado para sus necesidades particulares.
- 9 Centros de Justicia mencionan que operan bajo sus propios manuales y protocolos, sin hacer mención de los documentos nacionales.
- 3 Centros que operan únicamente con los protocolos y manuales nacionales, sin desarrollar los propios
- No se tiene información de 5 CEJUMS.

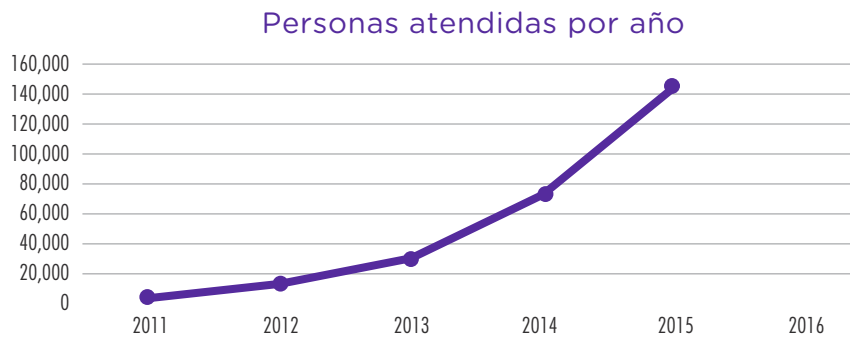
## 2.4 SERVICIOS

El servicio que se brinda en los CEJUM debe estar contenido en un espacio agradable, cómodo y seguro para las mujeres y sus hijas e hijos, centrándose en las necesidades de las víctimas para que puedan acceder a la justicia. El servicio se presta de forma integral, a través de 7 áreas generales:



Las cuales, a su vez, contienen diferentes espacios para la atención de las usuarias. Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, existen tres tipos de Centros de Justicia para las Mujeres por lo que no todos cuentan con los mismos espacios de atención<sup>141</sup>. Al respecto, se preguntó a los CJM cuántos servicios ha otorgado desde su apertura hasta junio de 2016. Se pudo encontrar que todos los CEJUM han dado servicio médico, psicológico, jurídico y en algunos casos empoderamiento, trabajo social y ludoteca. Respecto a las usuarias atendidas, primero se observaron los números globales sobre usuarias atendidas por todos los CEJUM de los que se obtuvo información (Para más información sobre usuarias atendidas por cada Centro ir a **Anexo E**):

141 Programa de Necesidades para el diseño de un Centro de Justicia para las Mujeres. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación.



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

### **Total de usuarias atendidas por todos los CEJUM**

Por otra parte, se pudo observar el total de usuarias atendidas en los CEJUM de las diferentes entidades desde su apertura (Para más información sobre usuarias atendidas por cada Centro ir a **Anexo E**). Sin embargo, resulta difícil hacer una comparación del total, ya que algunos CEJUM otorgan información de usuarias atendidas desde 2011,<sup>142</sup> otros desde 2012,<sup>143</sup> y así sucesivamente con 2013, 2014, 2015 y 2016. Por lo que se decidió comparar las usuarias atendidas en 2015, por ser el año en el que más entidades entregan información<sup>144</sup> y ser la más reciente con información anual.<sup>145</sup>



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

En este sentido se puede observar que el estado que más personas atendidas es Estado de México, sin embargo, hay que tomar en cuenta, que este estado tiene tres CEJUM.

142 Campeche, Campeche.

143 Chiapas, Querétaro y San Luis Potosí (San Luis Potosí).

144 Sólo hace información de 2015 de Durango, Guerrero (Chilpancingo), Guanajuato, Morelos, Puebla, San Luis Potosí (2) y Zacatecas.

145 Dado a que las SAI se solicitaron a mediados de 2016 no se cuenta con las usuarias atendidas a nivel anual en ese año, sólo se entregó información relativa al primer semestre, por lo que no es comparable.

# 3. CONCLUSIONES

**D**espués de haber realizado la presentación de los principales hallazgos, podemos llegar a las siguientes conclusiones. El primer punto que se observa es la falta de homogeneidad entre los CEJUM en todos los sentidos, pues podemos observar que fueron creados por diferentes documentos de creación, dependencia de adscripción, recursos económicos y humanos, y herramientas operativas.

En este sentido, si bien entendemos que hay características diversas en cada CEJUM, consideramos que debe haber estándares mínimos que garanticen el buen funcionamiento de los Centros, aplicándolos con flexibilidad para respetar los contextos diferentes.

Consideramos que un elemento mínimo que se debe partir es que tengan un marco jurídico sólido con los elementos básicos del CEJUM, esto debe incluir los objetivos, funciones y dependencias que participan en él. Lo ideal es que esto se encuentre a nivel de ley, para evitar que desaparezcan con la voluntad jurídica.

También consideramos que se deben establecer protocolos y manuales que establezcan las funciones del personal del CEJUM, estableciendo una relación clara con el Centro, garantizando la idoneidad de éste para desempeñar las tareas propias del este; y que su selección no quede al arbitrio de la dependencia de origen. Una forma de contrarrestar esta arbitrariedad sería establecer normas específicas sobre las características del personal. El tercer punto es la importancia de establecer modelos claros de diseño operativo de los Centros.

También se encontró un modelo prioritariamente punitivo se puede ver reflejado en que la mayoría de los CEJUM dependen de Fiscalías o Procuradurías; dando el mensaje de que el acceso a la justicia se limita a la persecución y la sanción de delitos. Esta visión es evidente en los Centros de Justicia de Estado de México, donde la tercera parte de los artículos del Acuerdo de creación de sus CEJUM se centran en la investigación y persecución de delitos.<sup>146</sup> Esto contraviene el modelo integral de los CEJUM, que incorpora la atención médica y psicológica, el empoderamiento económico y social como elementos para fortalecer el acceso a la justicia de las mujeres. En este sentido, una buena práctica es el Decreto de

---

146 Artículos 11-14 "Acuerdo 14/2012 del Procurador General de Justicia del Estado de México" Gaceta del Gobierno (30 de noviembre de 2012), aquí también se establece que depende de la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados de Género.

creación del CEJUM de Coahuila, que señala que los servicios que brinden deben cubrir las fases de prevención, detección, atención, registro, análisis y evaluación y seguimiento,<sup>147</sup> atendiendo el modelo integral de los servicios que presta el Centro. Asimismo preocupó que se encontró es la insistencia en que la mujer desempeñe roles tradicionales; como en el caso del Acuerdo Administrativo de creación del Centro de Justicia de Nayarit que “reconoce que la mujer desenvuelve un papel de unión y representa la base de una familia sólida.<sup>148</sup> En el mismo sentido, en el Decreto de creación del CEJUM de Sonora señala, dentro de sus objetivos, “promover la plena incorporación de la mujer a la vida productiva, social, cultural y política en la sociedad, fortaleciendo la unidad familiar y sus valores”.<sup>149</sup> Lo anterior muestra una falta de perspectiva de género, al promover estereotipos y roles tradicionales de las mujeres; reiterando su pertenencia a una familia, de la que muchas veces tiene que huir para salvaguardar su vida.

Por último, pero de gran importancia, es que encontramos en este ejercicio fue la falta de información clara sobre cómo funcionan los CEJUM. Esto es más notable, respecto a un elemento crucial: el presupuesto. La mayoría de los CEJUM no nos dieron información sobre esto. Consideramos crucial para garantizar el correcto funcionamiento de los Centros, que estos cuenten con información estructurada, que refleje un trabajo no improvisado de los Centros.

---

147 Artículo 9 del “Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Coahuila de Zaragoza” Periódico Oficial del Estado de Coahuila (8 de marzo de 2013).

148 Acuerdo Administrativo que Crea el Centro de Justicia para el Estado de Nayarit como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia Periódico Oficial del Estado de Nayarit (28 de mayo de 2012).

149 Artículo 2. “Decreto que crea el Centro de Justicia Para Las Mujeres en el estado de Sonora”, Boletín Oficial del Estado de Sonora, Número 44, Sección III (31 de mayo de 2012).

# 4. RECOMENDACIONES

**T**ras haber presentado los hallazgos de la investigación, es oportuno compartir recomendaciones de fondo y forma, para que los Centros de Justicia funcionen adecuadamente:

## MARCO JURÍDICO

### *Para el Poder Legislativo Federal y Estatal*

1. Los Centros de Justicia para las Mujeres deben estar **previstos en ley**, estableciendo su objetivo, funciones y servicios. Esto lo fortalecería institucionalmente, reduciendo el condicionamiento de sus acciones a la voluntad pública de los gobiernos en turno –federal y estatal- de los titulares de sus dependencias responsables y de las propias directoras de los CEJUM, esto favorecería las acciones de continuidad. Recomendamos que se apruebe propuesta de reforma la LGAMVLV para fortalecer los Centros de Justicia para las Mujeres presentada por la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, a finales del año pasado<sup>150</sup> y se armonice **la normativa a nivel estatal y federal**, evitando que existan contradicciones que obstaculicen el cumplimiento de ambas reformas y favorezcan la coordinación.

Se considera como buena práctica el Decreto de Creación del CEJUM de Morelos, que establece explícitamente que el Centro deberá observar como principios rectores de los servicios que presta, los contenidos en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de Morelos y las demás disposiciones normativas que protejan a víctimas, tanto locales, federales como internacionales.<sup>151</sup> Tener un marco jurídico armonizado y sólido otorga fuerza a los CEJUM y otorga certeza jurídica sobre su financiamiento.

2. El documento de creación deberá establecer que la dependencia de adscripción de los CEJUM sea **una Secretaría que tenga capacidad de interlocución con las demás secretarías y procuradurías** con el fin que colaboren y se coordinen para que el

---

150 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, “Boletín No. 2052: Avalan Diputados reforma que promueve la creación y fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres” (6 de febrero de 2017).

151 Artículo 14 del “Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Morelos” Periódico Oficial “Tierra y Libertad” (14 de agosto de 2013).

Centro pueda brindar los servicios interdisciplinarios. En este sentido, preocupa que la mayoría de los CEJUM dependan de la Procuraduría, ya que perpetúa la idea de acceso a la justicia en sentido limitado a los tribunales, cuando el modelo de los Centros incluye una visión amplia de la justicia, incluyendo el empoderamiento. Sugerimos tomar el modelo de **Pachuca, Hidalgo** y los CEJUM de Chihuahua, donde dependen de la **Secretaría de Gobierno**, ya que esta cuenta con alto nivel que permite tenga mayores recursos y favorece la coordinación de las diferentes instancias, además de que los Centros de Justicia tengan un trabajo colaborativo con las Secretarías y Procuradurías estatales.

3. Sobre la **naturaleza jurídica de los CEJUM o su tipo de conformación**, consideramos que para que tengan fuerza institucional debe ser establecido como un **órgano descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria**, porque la mayoría son totalmente dependientes de sus dependencias de origen, sus procedimientos y criterios para distribuir facultades y recursos. Sin embargo, sigue siendo preocupante que quede al arbitrio de la dependencia a la que pertenecen cuántos recursos se les otorga a los Centros, idealmente estableciendo desde el Presupuesto Estatal de Egresos los recursos para el CEJUM, así como reglas de operación que rijan que en efecto se otorguen los recursos para el objetivo que están creados. Para esto es crucial se incorporen estos elementos en la normativa estatal que garantice a las mujeres una vida libre de violencia, su reglamento, así como en la ley orgánica de la dependencia que pertenecen, en seguimiento a la aprobación de la propuesta de reforma a la LGAMVLV ya descrita.
4. Consideramos importante incluir **elementos básicos del funcionamiento de los CEJUM dentro de las leyes o decretos de creación** de los Centros, con el fin de dotar certeza jurídica al Centro, fortaleciendo su exigibilidad. Estos elementos deben incluir el objetivo, composición, dependencias que participan, funciones tanto del CEJUM como de sus órganos y establecer procesos de selección para el personal y recursos. Estamos conscientes que es necesario que esta normativa se aterrice mediante herramientas de políticas públicas, así como dotarla de recursos necesarios; sin embargo, un primer paso, es establecer una normativa clara sobre los elementos torales de los CEJUM.
5. Recomendamos incorporar el lenguaje y la normativa del modelo integral de los CEJUM, y **evitar mantener el modelo punitivo e unidimensional** del acceso a la justicia. Asimismo, se recomienda evitar estereotipos respecto a la mujer señalándola como la base de la familia sólida y de la unidad familiar. En este sentido se sugiere adoptar la normativa de acorde con el modelo integral, con perspectiva de género y libre de estereotipos.

### **Personal del CEJUM**

*Para CONAVIM, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a los propios CEJUM se recomienda incorporar en sus manuales y protocolos de actuación:*

6. Incluir en los **Consejos Directivos** a las **Secretarías de Trabajo estatales y autoridades municipales**. Las Secretarías del Trabajo estatales, informarían en los Centros de Justicia sobre los programas vinculados con el empoderamiento económico que pueden ser útiles para las usuarias. También recomendamos incluir a autoridades municipales, ya que podrían otorgar información sobre las necesidades específicas de la población, así-



- mismo, se podrían establecer mecanismos de coordinación para mejorar el servicio que otorgan en los Centros. Otra ventaja es que se podría ampliar el alcance de la labor de los Centros de Justicia dando a conocer sus servicios por medio de autoridades municipales.
7. **Incorporar capacitación o bien, criterios de selección para los miembros del Consejo Directivo.** Considerando que tienen capacidad de decisión dentro del CEJUM es vital que cuenten con conocimientos y experiencia en derechos humanos y perspectiva de género.
  8. Que TODOS los CEJUM cuenten con **criterios de selección para las directoras**, que incluyan formación académica y experiencia profesional que incluyan la perspectiva de género y derechos humanos. Esto contribuiría a garantizar que el personal cuente con el perfil y las capacidades adecuadas para el puesto; evitando que sea elegido por razones personales o políticas. En congruencia.
  9. Respecto **del personal operativo del CEJUM**, se deben establecer **mecanismos que garanticen la profesionalización y evaluación constante del personal**, ya sea que estén adscritos o hayan sido asignados al CEJUM. Esto mantendría la calidad de los servicios prestados a las mujeres usuarias.
  10. Respecto de los **procedimientos de asignación y evaluación** del personal se recomienda establecer mecanismos y criterios claros para ambos procedimientos. Una práctica que dotaría de fortaleza institucional a los Centros de Justicia para las Mujeres sería que estos estén diseñados con perspectiva de género y que ésta parta de una institución experta en el tema.

Se puede tomar como una buena práctica la normativa de Hidalgo que faculta a su Junta de Gobierno a nombrar y remover, a propuesta del Coordinador General, a los servidores públicos del CEJUM que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores al de aquél.<sup>152</sup> En este sentido, se dota a las autoridades del Centro de facultades enfocadas en garantizar que el personal preste servicios de calidad. Estamos conscientes, una vez más que hace falta aterrizar estas normas a mecanismos específicos; sin embargo, consideramos que establecerlos en normas es un inicio para mandar que se establezcan en políticas públicas.

Es importante mencionar que la evaluación con enfoque de género es la única manera de asegurar que:

- Los funcionarios públicos estén correctamente capacitados y sensibilizados en perspectiva de género y derechos humanos, asegurando que su ejercicio profesional está alineado con los objetivos de la política pública.
- Las estrategias que se deben de adoptar para asegurar que los objetivos del Centro de Justicia sean cumplidos en su totalidad y, en su caso, implementar los cambios nece-

---

152 Artículo 8 del Decreto gubernamental que crea el Centro De Justicia Para Las Mujeres Del Estado De Hidalgo, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (12 de marzo de 2012)

sarios para mejorar la atención y el efectivo acceso a la justicia y reparación del daño de las usuarias del centro.

## FINANCIACIÓN:

*Tanto al Poder Ejecutivo federal como estatal se deben establecer reglas claras sobre presupuesto para dotar a los CEJUM de autonomía presupuestal para que pueda realizar su trabajo. En este sentido se realizan las siguientes recomendaciones:*

- a. La distribución de los recursos que la CONAVIM asigna a los CEJUM tiene que incluir mecanismos para que los Centros que tengan mayor necesidad de acuerdo a su situación puedan acceder a recursos. Para esto es necesario revisar los lineamientos para evaluar porqué ciertos Centros de Justicia no están accediendo a los recursos. En este sentido, los lineamientos de CONAVIM establece un Comité de Evaluación el cual está constituido por instituciones, academia, agencias internacionales y sociedad civil.
- b. Se deben incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para la ejecución eficaz y eficiente de los recursos. En este sentido, se recomienda que se sigan las normas previstas en los Lineamientos de la CONAVIM. También es importante que los propios CEJUM cuenten con una unidad de transparencia, y de esta manera no dependerán de las unidades de transparencia de la dependencia de adscripción.

## PARTICIPACIONES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL:

*Para CONAVIM, el Secretario Ejecutivo y a los propios CEJUM se recomienda incorporar en sus manuales y protocolos de actuación:*

11. Se debe incorporar en la normativa interna de los CEJUM el mandato que las OSC en el proceso de toma de decisiones e implementación de la política pública de todos los CEJUM, ya que contribuyen al mejor desempeño de los Centros, así como a la rendición de cuentas. Es importante que las instancias responsables supervisen e intervengan para que se respete el modelo incluyendo a las OSC.

## DISEÑO OPERATIVO:

**Para los CEJUM:**

12. Todos los CEJUM tienen que contar con su **Programa Operativo Anual**, que cuente con por lo menos objetivo general y particular, líneas de acción, ejes temáticos, estrategias, acciones, indicadores de proceso y cumplimiento, desagregados por cada área del Centro.
13. Si bien se reconoce la existencia de **Manuales de Operación y Procedimientos** es necesario que cada Centro desarrolle sus propios manuales y protocolos teniendo como base el contexto sociopolítico del estado, las necesidades específicas de la población,

así como sus capacidades y recursos disponibles. Asimismo, es necesario que estos manuales se implementen.

## TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DE INFORMACIÓN

*Para los CEJUM y órganos encargados de regular el funcionamiento de estos:*

14. Con el fin de garantizar la correcta gestión de información y garantizar la transparencia se recomienda asignar a personal dentro de los CEJUM para sistematizar información sobre su funcionamiento y brindarla a las personas y OSC interesadas. En este sentido, lo ideal a largo plazo sería crear unidades de transparencia dentro de los Centros que generen datos que nos ayuden a monitorear y evaluar la implementación de la política pública, dotando a los CEJUM de fortaleza institucional.

## ANEXOS

### ANEXO A. RECURSOS ASIGNADOS Y EJERCIDOS POR LOS CEJUM

CEJUM	Monto Asignado por la CONAVIM a CEJUM inaugurados de 2010 a 2016 <sup>153</sup>	Federal		Estatal	
		Autorizado	Ejercido	Autorizado	Ejercido
Aguascalientes	\$3,000,000.00			\$ 7,557,700.00	\$ 6,176,218.08
Campeche, Campeche	\$7,500,000.00	\$ 13,233,932.12	\$ 13,233,932.12	\$ 45,310,268.00	\$ 26,624,050.61
Cd. Del Carmen, Campeche	N/A	\$ 10,470,459.46	\$ 9,465,440.03	\$ 1,208,591.00	\$ 574,535.22
Chiapas	\$5,000,000.00	De acuerdo a la PGJE, el CEJUM desde su creación hasta la fecha solicitada; no conto con algún presupuesto de origen federal ni estatal.			
Chihuahua, Chihuahua	\$7,321,538.99				
Ciudad Juárez, Chihuahua	\$7,500,000.00				
CDMX	\$5,000,000.00	\$ 16,583,027.00	\$ 13,023,645.80	\$ 13,963,403.00	\$ 7,747,001.11

153 CONAVIM, "Recursos otorgados por la CONAVIM a los Centros de Justicia para las Mujeres Inaugurados" disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf)

continuación

CEJUM	Monto Asignado por la CONAVIM a CEJUM inaugurados de 2010 a 2016	Federal		Estatal	
		Autorizado	Ejercido	Autorizado	Ejercido
Saltillo, Coahuila	\$4,000,000.00	\$ 4,000,000.00	Sin información	\$ 37,595,013.00	\$ 16,776,391.00
Torreón, Coahuila	\$6,000,000.00	\$ 6,000,000.00	Sin información		
Frontera, Coahuila	\$5,000,000.00				
Colima	\$1,600,000.00	\$ 227,500.00	\$ 227,500.00		
Durango	-		\$ 50,499,231.52		
Cuautitlán Izcalli	\$9,601,769.10			\$ 14,216,813.00	\$ 12,358,406.50
Amecameca	\$1,750,000.00			\$ 15,500,000.00	\$ 5,631,108.21
Toluca	-				
Guanajuato	\$8,000,000.00				
Chilpancingo, Guerrero	-	\$ 20,670,000.00	\$ 20,137,785.20		
Tlapa, Guerrero	\$3,000,000.00	\$ 15,766,327.00	\$ 5,094,120.00		
Pachuca, Hidalgo	\$14,000,000.00				
Guadalajara, Jalisco	\$8,491,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Morelia, Michoacán	\$5,625,000.00	\$ 3,653,316.00	\$ 1,188,890.39	\$ -	\$ 4,043,604.98
Cuernavaca, Morelos	-	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Tepic, Nayarit	\$7,900,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Oaxaca de Juárez, Oaxaca	\$7,000,000.00	\$ 21,989,168.00	\$ 11,831,963.26	\$ -	\$ -
Puebla, Puebla	\$5,000,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Querétaro, Querétaro	-	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
San Luis Potosí	-	\$ -	\$ 32,782,855.00	\$ -	\$ -
Rio Verde, San Luis Potosí	\$3,000,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Ciudad Obregón, Sonora	-	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Mérida, Yucatán	\$12,190,924.80	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Zacatecas	\$16,175,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Total	\$153,655,232.89	\$114,870,247.58	\$159,761,881.40	\$135,351,788.00	\$77,654,797.63

**Fuente:** Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información y la información publicada por CONAVIM en [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf)

## ANEXO B. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DE RESPUESTAS ENTREGADAS MEDIANTE SAI

Se realizó un análisis del tipo de respuestas que recibimos por parte de las unidades de transparencia de los diversos agentes obligados debido a que estas no fueron uniformes y en su mayoría no daban respuesta a nuestras interrogantes. Las variables para realizar dicho análisis fueron cuatro:

- Si entregaron o no información referente al presupuesto tanto estatal como federal
- Si la información o documentos que mandaron es clara y/o legible
- Si la información que entregaron fue desarrollada como se solicitó (año, origen, rubro, partida presupuestal, concepto y tipo de gasto)
- Si es posible comprobar la información que entregaron (a través de páginas web o proporcionando rutas de acceso a la información públicamente)

Con la intención de evaluar la calidad de las respuestas que se obtuvieron por medio de las unidades de transparencia, se asignó una calificación en cuanto a la calidad de las respuestas en una escala de 0 a 3, donde 0 representa información no satisfactoria y 3 información satisfactoria. Así mismo, se otorgó un punto extra si la información que entregaron incluye información extra que complementa la respuesta y aumenta la calidad de ésta, siendo 4 la calificación máxima que se otorgó.

Calificación Global de la calidad de las respuestas emitidas por Unidades de Transparencia	
Aguascalientes	2
Campeche, Campeche	3
Cd. Del Carmen, Campeche	3
CDMX	1
Chiapas	0
Chihuahua, Chihuahua	0
Cd. Juárez, Chihuahua	0
Saltillo, Coahuila	0
Torreón, Coahuila	0
Frontera, Coahuila	0
Colima	0
Durango	2
Cuautitlán, Estado de México	0
Toluca, Estado de México	0
Amecameca, Estado de México	0
Chilpancingo, Guerrero	3

continuación

Calificación Global de la calidad de las respuestas emitidas por Unidades de Transparencia	
Guanajuato	0
Tlapa de Comonfort, Guerrero	1.5
Pachuca, Hidalgo	4
Jalisco	3
Michoacán	3
Morelos	3
Nayarit	4
Oaxaca	2
Puebla	0
Querétaro	0
San Luis Potosí	2
Rio verde	2
Sonora	2
Yucatán	2
Zacatecas	0

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información y la información publicada por CONAVIM en [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_CJM\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_CJM_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf)

## ANEXO C. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE PARTICIPAN EN LOS CEJUM

Centro de Justicia para las Mujeres	Organización de la Sociedad Civil
Saltillo, Coahuila	Fundación Luz y Esperanza A.C. en la región Sureste (FLYE)
Torreón, Coahuila	Mujeres Solidarias en la Acción Social de la región Laguna A.C. (MUSAS)
Frontera, Coahuila	Centro de Orientación y Protección a víctimas de violencia intrafamiliar A.C. en la región Centro (COPROVVI)
Colima, Colima	Se menciona a las OSC como parte de las instituciones encargadas de brindar el servicio
Cuautitlán Izcalli, Estado de México	Movimiento Rosa A.C.
Toluca, Estado de México	Movimiento Rosa A.C.
Irapuato, Guanajuato	Se menciona a las OSC como parte de las instituciones encargadas de brindar el servicio
Puebla, Puebla	Justicia Ciudadana A.C.

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

## ANEXO D. PERSONAL QUE OPERA LOS CEJUM

Centro de Justicia para las Mujeres	Adscritos	Asignados	Total
Aguascalientes	48	16	64
Chiapas	50	0	50
CDMX	3	83	86
Saltillo, Coahuila	34	40	74
Torreón, Coahuila	17	62	79
Frontera, Coahuila	4	38	42
Colima	32	35	67
Durango	70	27	97
Cuautitlán Izcalli	54	15	69
Amecameca	18	18	36
Guanajuato	77	16	93
Chilpancingo, Guerrero	16	7	23
Tlapa, Guerrero <sup>153</sup>	10	3	13
Pachuca, Hidalgo	72	80	152
Guadalajara, Jalisco	41	-	41
Morelia, Michoacán	18	-	18
Cuernavaca, Morelos	35	-	35
Tepic, Nayarit	53	-	53
Oaxaca de Juárez, Oaxaca <sup>154</sup>	38	8	46
Puebla, Puebla	31	6	37
Querétaro, Querétaro	4	66	70
San Luis Potosí, San Luis Potosí	13	13	26
Rio Verde, San Luis Potosí	4	4	8
Ciudad Obregón, Sonora	10	37	47
Mérida, Yucatán	46	-	46

**Fuente:** Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

154 La información que entrega la Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero es incongruente, puesto que en un primer tiempo declara que no existe personal adscrito ni asignado al Centro de Justicia para las mujeres y al final del documento de respuesta dan una lista de las y los funcionarios que brindan servicios en el CEJUM

155 La información que entrega la Fiscalía General del Estado de Oaxaca también es incongruente, puesto que primero dice tener 38 funcionarios públicos adscritos, 8 asignados y posteriormente 21.

## ANEXO E. NÚMERO DE USUARIAS ATENDIDAS EN LOS CEJUM

CJM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total por Centro
Aguascalientes	-	-	-	-	-	2,337	8,106	10,443
Campeche, Campeche	-	2,316	4,999	4,520	3,938	5,401	-	21,174
Cd. Del Carmen, Campeche	-	-	-	-	-	5,173	-	5,173
Chiapas	-	-	4,162	5,955	6,189	8,255	3,608	28,169
CDMX	-	-	-	-	-	1,390	2,967	4,357
Saltillo, Coahuila	-	-	-	-	580	10,198	3,249	14,027
Torreón, Coahuila	-	-	-	642	4,850	5,520	2,409	13,421
Frontera, Coahuila	-	-	-	-	-	222	990	1,212
Colima	-	-	-	-	-	13,898	6,367	20,265
Durango	-	-	-	-	-	-	-	-
Cuatitlán Izcalli	-	-	-	1,880	38,640	42,753	-	83,273
Amecameca	-	-	-	1,880	38,640	42,753	-	83,273
Toluca	-	-	-	1,880	38,640	42,753	-	83,273
Chilpancingo, Guerrero	-	-	-	-	-	-	269	269
Tlapa, Guerrero	-	-	-	-	-	3,769	383	4,152
Guanajuato	-	-	-	-	-	-	-	-
Pachuca, Hidalgo	-	-	-	-	770	3,859	1,881	6,510
Guadalajara, Jalisco	-	-	-	-	-	15,000	6,107	21,107
Morelia, Michoacán	-	-	-	-	-	321	1,093	1,414
Cuernavaca, Morelos	-	-	-	-	-	-	3,078	3,078
Tepec, Nayarit	-	-	-	-	-	5,888	-	5,888
Oaxaca de Juárez, Oaxaca	-	-	-	-	-	4,462	980	5,442
Puebla, Puebla	-	-	-	-	-	-	-	-



continuación

CJM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total por Centro
Querétaro, Querétaro	-	-	802	11,686	10,512	9,065	5,024	37,089
San Luis Potosí	-	-	1,233	1,397	752	1,300	781	5,463
Río Verde, San Luis Potosí	-	-	-	-	-	-	232	232
Ciudad Obregón, Sonora	-	-	-	-	-	-	1,154	1,154
Mérida, Yucatán	-	-	-	-	5,217	7,507	-	12,724
Zacatecas	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL AÑO	-	2,316	11,196	29,840	148,728	231,824	48,678	472,582

Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de acceso a la información.

## ANEXO F. LISTA DE ABREVIATURAS

- CEDAW** . . . Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- CEJUM**. . . . Centros de Justicia para las Mujeres
- CoIDH**. . . . Corte Interamericana de Derechos Humanos
- CONAVIM**. . Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
- Convención de Belém do Pará** . . . Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
- FASP** . . . . Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública
- INACIPE** . . Instituto Nacional de Ciencias Penales
- LGAMVLV**. . Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- OSC** . . . . Organizaciones de la Sociedad Civil
- PAIMEF** . . . Programa de Aportaciones de Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
- POA** . . . . Programa Operativo Anual
- PNT** . . . . Plataforma Nacional de Transparencia
- SAI** . . . . Solicitudes de Acceso a la Información
- SESNSP** . . . Sistema Nacional de Seguridad Pública

## ANEXO G. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El presente diagnóstico forma parte del proyecto *Transparencia: Requisito indispensable y estrategia innovadora para garantizar la sostenibilidad de los Centros de Justicia para las Mujeres* mediante el cual Equis Justicia para las Mujeres busca crear condiciones para fortalecer los Centros de Justicia para las Mujeres como una política pública para el acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes de violencia en México. El diagnóstico es uno de los productos clave para el logro de dicho objetivo. Busca representar la primera valoración nacional del estado de la política pública a nivel institucional. Asimismo, se pretende incitar el interés público en el monitoreo y seguimiento de la política pública, estableciendo las bases para conformar un Observatorio Nacional de los Centros de Justicia para las Mujeres, compuesto por Organizaciones de la Sociedad Civil. En la construcción del presente diagnóstico se ha buscado responder las siguientes interrogantes:

- ¿Qué instrumento jurídico se ha utilizado para la creación de los CEJUM?
- ¿Qué posición dentro del aparato gubernamental estatal ocupa cada CEJUM?
- ¿A qué dependencia se encuentra adscrito cada CEJUM?
- ¿Quién o quiénes son los encargados de la dirección y/o coordinación de los CEJUM?
- ¿Qué dependencias aportan recursos humanos al CEJUM para su funcionamiento?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las dependencias y los CEJUM?
- ¿Qué tipo de evaluaciones son aplicadas al personal del CEJUM?
- ¿Cuál es el presupuesto federal y estatal que ha recibido cada CEJUM para su creación, fortalecimiento y operación?
- ¿Con qué manuales y protocolos opera cada CEJUM?

### OBJETIVOS

Objetivo general:

- Transparentar desde una perspectiva crítica el estado actual, a nivel nacional, de la política pública de los Centros de Justicia para las Mujeres

Objetivos específicos:

1. Recopilar información sobre la financiación, estructura y funcionamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres para identificar puntos críticos, obstáculos, fortalezas y debilidades.
2. Producir un informe general sobre el estado nacional de los Centros de Justicia para las Mujeres para evaluar su diseño, inversión pública y a su potencial de impacto en la vida de las mujeres.

## SUPUESTOS

Con el fin de evaluar la fortaleza institucional de los Centros de Justicia, se establecieron los siguientes supuestos ideales que abarcan los diferentes ejes de la investigación:

1. Los CEJUM cuentan con un instrumento jurídico de creación que asegura su solidez institucional.
2. Los CEJUM no dependen de la voluntad política de los titulares de las dependencias que lo conforman.
3. Los CEJUM cuentan con un presupuesto, tanto federal como estatal, lo cual asegura la solidez y continuidad de la política pública.
4. Los CEJUM cuentan con un presupuesto estatal directo, por lo que no dependen del presupuesto que le asigne la dependencia a la cual se encuentra adscrito.
5. Todos los CEJUM cuentan con un comité técnico, el cual está constituido por los titulares de las dependencias que forman parte del centro.
6. Los CEJUM cuentan con los recursos humanos necesarios para la total y correcta operación del Centro
7. Los CEJUM cuentan con los mecanismos de coordinación suficientes para su correcta operación.
8. Los CEJUM cuentan con mecanismos de evaluación de elaboración propia y homologada con perspectiva de género y derechos humanos.
9. Los CEJUM han desarrollado manuales y protocolos que responden a las necesidades particulares de la población a la que atienden.

## TIPO DE ESTUDIO

El presente diagnóstico tiene un enfoque de tipo cualitativo con alcance exploratorio debido a que los Centros de Justicia para las Mujeres son una política pública que poco se ha estudiado y evaluado. Cada año se han establecido nuevos centros y esto lleva a que las pocas investigaciones que se han realizado hasta el momento no cubran en su totalidad el estudio de la política pública. Asimismo, se busca que el presente estudio conforme las bases para la creación del Observatorio Ciudadano de los CEJUM, el cual tendrá como objetivo que Organizaciones de la Sociedad Civil monitoreen de manera periódica la ejecución de la política pública, determinando su eficacia, eficiencia e idoneidad.

## PARTICIPANTES

Desde la puesta en marcha de la política pública en 2010 hasta diciembre de 2016, se han creado 31 CEJUM en 23 entidades federativas. Todos los centros se contemplaron para ser participantes del presente diagnóstico.<sup>156</sup>

#	Entidad Federativa	Localidad	Año de Inauguración
1	Aguascalientes	Aguascalientes	18/05/2016
2	Campeche	Campeche	06/08/2011
3	Campeche	Ciudad del Carmen	09/03/2015
4	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	26/11/2011
5	Chihuahua	Ciudad Juárez	26/03/2012
6	Chihuahua	Chihuahua	08/03/2011
7	Coahuila	Frontera	24/11/2015
8	Coahuila	Saltillo	03/12/2014
9	Coahuila	Torreón	29/11/2013
10	Colima	Colima	31/12/2014
11	Ciudad de México	Azcapotzalco	18/08/2015
12	Durango	Durango	10/03/2015
13	Estado de México	Amecameca	25/08/2011
14	Estado de México	Cuautitlán	25/11/2013
15	Estado de México	Toluca	26/11/2012
16	Guanajuato	Irapuato	25/11/2016
17	Guerrero	Chilpancingo	04/10/2016
18	Guerrero	Tlapa de Comonfort	26/11/2013
19	Hidalgo	Pachuca	25/11/2014
20	Jalisco	Guadalajara	05/02/2015
21	Michoacán de Ocampo	Morelia	13/05/2014
22	Morelos	Cuernavaca	25/11/2015
23	Nayarit	Tepic	15/12/2014
24	Oaxaca	Oaxaca	19/07/2013
25	Puebla	Puebla	14/10/2013
26	Querétaro	Querétaro	26/11/2012
27	San Luis Potosí	San Luis Potosí	13/06/2013
28	San Luis Potosí	Rioverde	04/08/2015
29	Sonora	Ciudad Obregón	21/03/2016
30	Yucatán	Mérida	07/03/2014
31	Zacatecas	Zacatecas	27/07/2016

Asimismo, se contó con la participación de las siguientes dependencias de cada estado con CEJUM para el ingreso de las Solicitudes de Acceso a la Información:

156 [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos\\_otorgados\\_por\\_la\\_Conavim\\_a\\_los\\_Cejum\\_inaugurados\\_hasta\\_nov\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168081/Recursos_otorgados_por_la_Conavim_a_los_Cejum_inaugurados_hasta_nov_2016.pdf). Es importante mencionar que si bien se ingresaron SAI a todas las entidades federativas en donde existen CEJUM, no se obtuvo respuesta por parte de Chihuahua y Zacatecas, debido a que respondieron que era necesario acudir a las instalaciones para conocer la información de los CEJUM.

- Fiscalía General del Estado
- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Secretaría de la Mujer
- Poder Ejecutivo
- Centro de Atención a Víctimas del Delito (CAVID)
- Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres

## UNIDADES DE ANÁLISIS

Los órganos de gobierno representan la base del Estado. Es mediante ellos que la relación entre gobierno y población es llevada a cabo; a través de servicios que son clave para el desarrollo de la sociedad. Es decir, los órganos no sólo representan la estructura y forma de gobierno, sino que también cuentan con la capacidad de producir orden y equilibrio social.

Es importante que los órganos de gobierno desempeñen sus funciones con eficiencia, eficacia y profesionalismo, a modo de desarrollar la confianza a través de la cual se legitime su labor gubernamental y se garantice la efectividad del sistema de derecho, así como el cumplimiento de las garantías constitucionales.

No basta con la instauración de un órgano de gobierno para que cumpla con los propósitos para los que fueron creados. Es necesario que cuente con fundamentos institucionales, como lo son: independencia presupuestaria, patrimonio propio (recursos humanos, materiales y tecnológicos), personalidad jurídica, convenios de colaboración, manuales y protocolos de operación y atención, sistemas de evaluación de desempeño, entre otros. Éstos deben ser lo suficientemente fuertes y estructurados para asegurar la permanencia y consolidación del órgano.

Sin embargo, es común que las instituciones no cuenten ni con la tercera parte de los mencionados fundamentos institucionales. Lo anterior representa un factor de riesgo de alta importancia, ya que puede llevarla a arrojar limitados resultados o, en el peor de los casos, la desaparición de la misma.

Por lo anterior, se concluye que es importante el estudio del diseño institucional con el que cuentan los Centros de Justicia para las Mujeres, como órganos gubernamentales a cargo de facilitar y asegurar el acceso a la justicia a mujeres víctimas de violencia. Se busca que los CEJUM sean una política exitosa y no sólo un intento más de parte del Estado Mexicano para aparentar un cumplimiento frente a autoridades internacionales.

Se estudiará el diseño institucional de los CEJUM mediante Unidades de Análisis construidas a partir de tres ejes transversales:

- Estructura
- Financiación
- Operatividad

Estos elementos engloban factores que se han propuesto como necesarios para considerar a una institución como exitosa o fortalecida. Los factores se mencionan a continuación:

- Ubicación estratégica dentro del aparato gubernamental
- Suficiencia de recursos materiales y financieros
- Mandato amplio

Las Unidades de Análisis se presentan a continuación:

- I. Estructura Institucional
  - a. Documento de creación
  - b. Ubicación dentro del aparato gubernamental
  - c. Administración y dirección del Centro de Justicia para las Mujeres
- II. Asignación de Recursos
  - a. Financiación
  - b. Dependencias (RRHH)
  - c. Mecanismos de Asignación y Evaluación del personal
- III. Diseño Operativo
  - a. Plan Operativo Anual
  - b. Manuales y Protocolos
  - c. Acuerdos - Mecanismos de Coordinación

## OPERACIONALIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

Una vez definidas las unidades de análisis es importante operacionalizar<sup>157</sup> cada una de ellas, partiendo de lo que entendemos por fortaleza institucional.

**Fortaleza institucional.** Se refiere al nivel de calidad con el que cuenta el órgano de gobierno para garantizar el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado; mediante procesos y/o elementos que lo fortalecen. Dichos elementos se encuentran distribuidos en estructura institucional, asignación de recursos y diseño operativo.

---

157 La operacionalización es el proceso de llevar una variable (unidad de análisis) desde un nivel abstracto a un plano más concreto. Esto es necesario para precisar los aspectos y elementos que se quieren cuantificar, conocer y registrar con el fin de llegar a conclusiones.

**UA 1. Estructura Institucional.** Contempla el instrumento jurídico a través del cual se ordenó la creación del Centro de Justicia para las Mujeres, así como la dependencia de adscripción, la cual determina la ubicación del CEJUM. Asimismo, nos interesa conocer de qué forma se elige a las personas responsables de llevar a cabo la política pública de los centros, si es que cuentan con un comité técnico y cuál es el papel de este.

**UA 2. Asignación de Recursos.** Contempla la financiación que ha otorgado el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal; los recursos humanos que las secretaría han asignado a cada CEJUM para lograr la interrelación de los componentes que lo integran (acceso a la justicia, prevención, atención, empoderamiento y seguimiento), así como los mecanismos instituciones para la asignación y evaluación del personal.

**UA 3. Diseño Operativo.** Está integrado por los manuales y protocolos de atención; programa operativo anual y los acuerdos y mecanismos de coordinación con los que cuenta cada CEJUM, los cuales engloban el conjunto de estrategias y acciones para la implementación y operatividad de éstos.

## PROCEDIMIENTO DEL ESTUDIO

Una vez establecidas las unidades de análisis, así como su operacionalización, se procedió a desarrollar el instrumento de recolección de información. Para Equis Justicia para las Mujeres, el acceso a la información es una herramienta crucial que ayuda a generar avances en la agenda feminista y propiciar cambios en materia de acceso a la justicia y reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en México. Consideramos que el acceso a la información es un instrumento versátil, el cual puede ser utilizado en diferentes ejercicios de participación ciudadana, desarrollando la rendición de cuentas (accountability) y la capacidad de exigencia (enforcement).

Es por ello que, las Solicitudes de Acceso a la Información fueron el medio principal de recolección de datos de la estrategia de investigación que se utilizó para la creación del diagnóstico. Las Solicitudes de Acceso a la Información estuvieron integradas por una batería de preguntas (Ver **Anexo C**) que se ingresaron a través de la Plataforma Nacional de Transparencia y algunas plataformas estatales de INFOMEX debido a que la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) presentó problemas con esos estados.

La información recibida por parte de las unidades de transparencia de cada dependencia de adscripción de los CEJUM se sistematizó en una base de datos para su análisis subsecuente.

## ANEXO H. INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Las Solicitudes de Acceso a la Información estuvieron integradas por una batería de preguntas, las cuales se enlistan a continuación:

1. Documento oficial de creación (convenio, decreto, o cualquier otro) del Centro de Justicia para las Mujeres
2. Documento en el que se especifique la posición que ocupa el Centro de Justicia para las Mujeres en el organigrama del Gobierno Estatal
3. Documento en el que se especifique la dependencia a la que está adscrito el Centro de Justicia para las Mujeres y su fundamento legal
4. Documento que contenga el presupuesto total de origen federal, asignado y ejercido desde la apertura del Centro hasta el 30 de junio de 2016, desagregado por: año, origen, rubro, partida presupuestal, concepto y tipo de gasto
5. Documento que contenga el presupuesto total de origen estatal, asignado y ejercido desde la apertura del Centro hasta el 30 de junio de 2016, desagregado por: año, origen, rubro, partida presupuestal, concepto y tipo de gasto
6. Documento que contenga una lista con todas las dependencias estatales que aportan recursos al Centro de Justicia. Especificar si se trata de recursos humanos, materiales o financieros. Desglosar por mes, montos y cantidades desde la apertura del Centro hasta el 30 de junio de 2016
7. Documento que contenga el programa anual de operación, especificando objetivo general y particular, líneas de acción, ejes temáticos, estrategias, acciones, indicadores de proceso y cumplimiento, desagregados por cada área del Centro.
8. Documento que contenga el Manual de Procedimientos del Centro de Justicia para las Mujeres
9. Documento que contenga el Protocolo de Atención a las usuarias (os) del Centro de Justicia para las Mujeres
10. Documento que contenga las Reglas de Operación que rigen al Centro de Justicia para las Mujeres
11. Documento que contenga el número total de personas atendidas desde la apertura del Centro hasta el 30 de junio del 2016, desagregadas por año, sexo y por motivo de la atención. a) Número y tipo de servicios prestado a cada usuaria.
12. b) Número de procesos judiciales civiles y penales iniciados, indicar el tipo de delito y el número de sentencias dictadas por cada año de operación del Centro.
13. Documento que contenga cuántos funcionarios públicos se encuentran adscritos actualmente al 2016 al Centro de Justicia para las Mujeres y qué cargos ocupan.
14. Documento que contenga cuántos funcionarios públicos están asignados al Centro de Justicia para las Mujeres, que provienen de otras dependencias y no se encuentran adscritos directamente al Centro y qué cargos ocupan.



15. ¿Existen mecanismos de asignación para el personal adscrito del Centro de Justicia para las Mujeres? ¿Cuáles son? (por mecanismos de asignación entendemos convocatoria (concurso de oposición), designación, contratación por honorarios u otros.)
16. ¿Existen mecanismos de evaluación para mandos altos y medios del personal adscrito del Centro de Justicia para las Mujeres? ¿Cuáles son?
17. Documento que contenta los Acuerdos de Coordinación del Centro de Justicia para las Mujeres con diferentes autoridades tanto federales como locales
18. Descripción de mecanismos de coordinación empleados por el Centro de Justicia para las Mujeres con diferentes autoridades, tanto federales como locales.

## ANEXO I. FUENTES

### Respuestas a Solicitudes de Información

#### Aguascalientes

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00099916, 26 de octubre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00103516, 09 de noviembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 35687, 07 de diciembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 36064, 05 de enero de 2017

#### Campeche

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 0100455616, 26 de octubre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 0100455616, 26 de octubre de 2016

#### Chiapas

Fiscalía Especializada Jurídica, Consultiva y de Legislación, *Respuesta a solicitud de información* 473216, 18 de noviembre de 2016

Fiscalía Especializada Jurídica, Consultiva y de Legislación, *Respuesta a solicitud de información* 549516, 10 de enero de 2017

#### Chihuahua

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a Resolución del Recurso ICHITAIP/RR-218/2016*, en relación a solicitud de acceso a la información 075672016, Oficio UTFGE-R-0098-2017, 27 de febrero de 2017

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a Resolución del Recurso ICHITAIP/RR-218/2016*, en relación a solicitud de acceso a la información 075662016, Oficio UTFGE-R-0096-2017, 27 de febrero de 2017

#### Ciudad de México

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Respuesta a solicitud de información* 0113000303616, 23 de noviembre de 2016

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Respuesta a solicitud de información* 0113000306416, 25 de noviembre de 2016

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Respuesta a solicitud de información* 0113000337916, 23 de enero de 2017

#### Coahuila

Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, *Respuesta a solicitud de información* 01740716, Oficio No. DG/CJMS/395/2016, 08 de noviembre de 2016

Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, *Respuesta a solicitud de información* 01880216, Oficio No. DG/CJMS/492/2016, 19 de diciembre de 2016

Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, *Respuesta a solicitud de información* 01741016, Oficio No. DG/CJMS/396/2016, 08 de noviembre de 2016

Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, *Respuesta a solicitud de información* 1890516, Oficio No. DG/CJMS/498/2016, 19 de diciembre de 2016

Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, *Respuesta a solicitud de información* 01741216, 08 de noviembre de 2016

Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, *Respuesta a solicitud de información* 1891316, Oficio No. DG/CJMS/499/2016, 08 de noviembre de 2016

#### Colima

Poder Ejecutivo, Procuraduría General de Justicia, *Respuesta a solicitud de información* 00191613, 22 de noviembre de 2016

Poder Ejecutivo, Procuraduría General de Justicia, *Respuesta a solicitud de información* 00209416, 05 de enero de 2017

Poder Ejecutivo, Procuraduría General de Justicia, *Respuesta a solicitud de información* 00209516, 05 de enero de 2017

#### Durango

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00414316, 27 de octubre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00471616, 09 de diciembre de 2016

#### Estado de México

Procuraduría General de Justicia, *Respuesta a solicitud de información* 00553/PGJ/IP/2016, 19 de enero de 2017

Procuraduría General de Justicia, *Respuesta a solicitud de información* 00554/PGJ/IP/2016, 19 de enero de 2017

Procuraduría General de Justicia, *Respuesta a solicitud de información* 00555/PGJ/IP/2016, 19 de enero de 2017

#### Guanajuato

Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo, *Respuesta a solicitud de información* 01495216, 19 de diciembre de 2016

#### Guerrero

Secretaría de la Mujer, *Respuesta a solicitud de información* 00384316, 20 de enero de 2017

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00337116, 29 de noviembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00380916, 17 de enero de 2017

#### Hidalgo

Poder Ejecutivo, *Respuesta a solicitud de información* 00335516, 15 de noviembre de 2016

Poder Ejecutivo, *Respuesta a solicitud de información* 00416616, 22 de diciembre de 2016

### Jalisco

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 03711216, 26 de octubre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 04226616, 08 de diciembre de 2016

### Michoacán de Ocampo

Procuraduría General de Justicia, *Respuesta a solicitud de información* 00511216, 06 de diciembre de 2016

### Morelos

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 05351416, Oficio No. FGE/DGUDPYA/DIMYSG/600/2016, 17 de noviembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 05819116, Oficio No. FGE/DGCJM/267/2016-12, 20 de diciembre de 2016

### Nayarit

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00224016, 26 de octubre de 2016

### Oaxaca

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00262416, 29 de noviembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00316116, 26 de diciembre de 2016

### Puebla

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00607416, 28 de noviembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00696416, 24 de enero de 2017

### Querétaro

Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, *Respuesta a solicitud de información* 177516, 26 de enero de 2017

### San Luis Potosí

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, *Respuesta a solicitud de información* 00513116, 14 de noviembre de 2016

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, *Respuesta a solicitud de información* 00513216, 14 de noviembre de 2016

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, *Respuesta a solicitud de información* 00597216, 11 de enero de 2017

### Sonora

Procuraduría General de Justicia del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 01424116, Oficio N° DGPOP/3598/2016, 09 de diciembre de 2016

Procuraduría General de Justicia del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 01424116, Oficio N° 094/2016, 07 de diciembre de 2016

### Yucatán

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 00561016, Oficio No. FGE/DA-782/2016, 03 de noviembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información* 838716, Oficio No. FGE/DA-397/2016, 22 de diciembre de 2016

Fiscalía General del Estado, *Respuesta a solicitud de información 838716*, Oficio No. CJMY/DG/380/216, 21 de diciembre de 2016

### Zacatecas

Procuraduría General de Justicia del Estado, *Respuesta a solicitud de información 00679716*, 06 de diciembre de 2016

## **LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS**

### Leyes

1. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas
2. Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Colima
3. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato
4. Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Michoacán de Ocampo
5. Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro
6. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas

### Reglamentos

7. Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Campeche
8. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas
9. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Michoacán de Ocampo
10. Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca
11. Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla

### Decretos

12. “Decreto que Crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Aguascalientes”. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, (29 de junio de 2012)
13. Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Coahuila de Zaragoza” *Periódico Oficial del Estado de Coahuila* (8 de marzo de 2013)
14. “Decreto que modifica el Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Coahuila de Zaragoza” *Periódico Oficial del Estado de Coahuila* (4 de septiembre de 2015)
15. “Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Colima” (26 de mayo de 2012)
16. “Decreto Administrativo que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Durango” *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, (22 de noviembre de 2012)
17. “Decreto Gubernativo núm. 67 mediante el cual se constituye el Centro de Justicia de las Mujeres de Guanajuato” publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 22, tercera parte (07 de febrero de 2014)
18. “Decreto por el que se crea el Centro de Justicia para Mujeres del Estado de Guerrero, como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Estado”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, No. 72 Alcance I, (7 de septiembre de 2012)

19. “Decreto por el que se crea el Centro De Justicia Para Las Mujeres De la Región Montaña del Estado De Guerrero especializado para la prevención y atención a mujeres víctimas de violencia de la Secretaría de la Mujer”, *Periódico Oficial del Estado de Guerrero* (11 de noviembre de 2016)
20. “Decreto gubernamental que crea el Centro De Justicia Para Las Mujeres Del Estado De Hidalgo”, *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* (12 de marzo de 2012)
21. “Decreto 009/2013 del ciudadano Gobernador Constitucional Del Estado De Jalisco, mediante el cual se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Jalisco” *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, Número 37 Sección III (23 de noviembre de 2013).
22. “Decreto que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Morelos” *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* (14 de agosto de 2013).
23. Decreto Que Crea El Centro De Justicia Para Las Mujeres Del Estado De Querétaro *La Sombra de Arteaga* (20 de julio de 2012)
24. “Decreto Administrativo por el que cual se crea el Centro de Justicia Para Las Mujeres en el estado de San Luis Potosí” *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí* (29 de mayo de 2012)
25. “Decreto que crea el Centro de Justicia Para Las Mujeres en el estado de Sonora”, *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, Número 44, Sección III (31 de mayo de 2012)
26. “Decreto 156/2014 por el que se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Yucatán” *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Número 32,563 Sección CXVII (7 de marzo de 2014).
27. “Decreto #7 del Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas”

#### Acuerdos

28. “Acuerdo A/014/2015 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea el Centro de Justicia para las Mujeres de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (17 de agosto de 2015)
29. “Acuerdo por el que se modifica el Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia de Campeche” *Periódico Oficial del Estado de Campeche* (30 de noviembre de 2012)
30. Acuerdo 049 del Gobernador del Estado que crea los Centros de Justicia Para las Mujeres en el Estado de Chihuahua, *Periódico Oficial No. 64 del día sábado 11 de agosto del año 2012*.
31. “Acuerdo 14/2012 del Procurador General de Justicia del Estado de México” *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (30 de noviembre de 2012)
32. “Acuerdo Número 07/2015 que expide el C. Procurador General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo por el que crea el Centro de Justicia para las Mujeres con sede en Morelia Michoacán” *Periódico Oficial del Gobierno Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo* (29 de junio de 2015)
33. “Acuerdo 12/2015 del Fiscal General del Estado, por el que se adscribe el Órgano Desconcentrado denominado Centro de Justicia para Mujeres de Morelos a la Fiscalía de apoyo a víctimas y representación social”. *Periódico Oficial del Estado de Morelos* (28 de octubre de 2015)

34. “Acuerdo Administrativo que Crea el Centro de Justicia para el Estado de Nayarit como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia” *Periódico Oficial del Estado de Nayarit* (28 de mayo de 2012)
35. “Acuerdo del Procurador General de Justicia del Estado, por el que crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Puebla, mismo que está adscrito a la Fiscalía General Jurídica de Derechos Humanos y Atención a las Víctimas de Violencia”, *Periódico Oficial del Estado de Puebla* (18 de junio de 2012)
36. “Acuerdo por el que se establece la Estructura Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla”, *Periódico Oficial del Estado de Puebla* (24 de febrero de 2015)

Ana Pecova  
Directora Ejecutiva de EQUIS Justicia para las Mujeres

**Colaboradoras:**

Tania Escalante  
Coordinadora del Área de Políticas Públicas de EQUIS Justicia para las Mujeres

Isabel Erreguerena  
Oficial de Proyectos Senior de EQUIS Justicia para las Mujeres

Paulina Padilla  
Oficial de Proyectos Junior de EQUIS Justicia para las Mujeres

**Edición:**

Gabriela Ramírez  
Coordinadora del Área de Comunicación de EQUIS Justicia para las Mujeres

**Diseño:**

Edna Uribe  
Sonomás

**México. Julio 2017**

Esta publicación es apoyada por la Cooperación Alemana a través de la GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y su proyecto "Iniciativa para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil". Las ideas vertidas en el texto son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la línea institucional de la GIZ.



