

Radiografía de los Centros de Justicia para las Mujeres Diagnóstico Tlaxcala

INTRODUCCIÓN	03
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	06
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	11
DISEÑO OPERATIVO	13
LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	15
ATENCIÓN A USUARIAS Y ACCESO A LA JUSTICIA	16
HALLAZGOS	21
ANÁLISIS DE CONTEXTO (FODA)	23
REFERENCIAS	25

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

a. Los Centros de Justicia para las Mujeres

Como parte del proyecto *Transparencia: requisito indispensable y estrategia innovadora para garantizar la sostenibilidad de los Centros de Justicia para las Mujeres*, en 2017 Equis: Justicia para las Mujeres (en adelante, Equis) presentó el documento *Centros de Justicia para las Mujeres. Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional* (Equis, 2017), el cual midió la fortaleza institucional¹ de 31 Centros de Justicia para Mujeres (Cejum)² en 21 entidades federativas y aportó recomendaciones puntuales para su correcto funcionamiento.

Los Cejum fueron creados en 2010 por la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), 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 (Conavim, 2016, p. 9).

Derivado del documento *Centros de Justicia para las Mujeres. Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional*, Equis identificó que los modelos de los Cejum no son uniformes y, aunque fue posible identificar áreas de oportunidad y buenas prácticas comunes, se detectó también que esta política pública requiere ser fortalecida para que cumpla su función de mejorar el acceso a la justicia y la atención de mujeres y niñas víctimas de violencia.

El presente documento constituye un primer diagnóstico³ del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Tlaxcala y busca generar las bases para su constante monitoreo por parte del Observatorio Ciudadano de los Cejum, por lo que para su elaboración se utilizó la *Guía Metodológica* del Observatorio. Asimismo, también se aplicaron y adaptaron tres de los cuatro instrumentos para la recolección de información.

El informe está dividido conforme a los ejes de estudio planteados en la *Guía Metodológica*. En consecuencia, presenta un apartado de hallazgos y un análisis FODA sobre los factores políticos, socioculturales, de operación y de recursos del Cejum, realizado por el Colectivo Mujer y Utopía, que forma parte del Observatorio en Tlaxcala.

¹ Nos referimos a fortaleza institucional en el sentido de que los Centros cuenten con lo necesario para su consolidación y mantenimiento, de modo que puedan cumplir sus objetivos. Ello implica un marco normativo que garantice su continuidad, una estructura organizacional que les permita tener interlocución con actores relevantes y lograr sus metas, así como recursos que aseguren la realización de actividades relacionadas con su fin.

² En 2017 existían 31 Centros de Justicia para las Mujeres; actualmente hay 43 en toda la república (véase Conavim, 2016).

³ El Cejum de Tlaxcala no había sido creado cuando fue elaborado el documento *Centros de Justicia para las Mujeres. Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional*, por lo que no se ha realizado ningún diagnóstico previo al presente.

b. Metodología del Observatorio Ciudadano de los Centros de Justicia para Mujeres

Derivado de la necesidad de monitorear de forma sistemática y permanente los Cejum, en 2018 Equis instaló el Observatorio Ciudadano de los Centros de Justicia para las Mujeres⁴, el cual tiene como objetivo:

- “ Recopilar y generar información en torno a los Cejum, con el fin de conocer y difundir el estado actual de dicha política pública, y emitir recomendaciones para su fortalecimiento, contribuyendo así a mejorar el acceso a la justicia y la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia (Observatorio Ciudadano de los Cejum, 2018, p. 2).

Parte de las actividades del Observatorio consistió en generar una *Guía Metodológica* con los siguientes ejes de estudio (Observatorio Ciudadano de los Cejum, 2018, p. 4):

- Estructura institucional.
- Asignación de recursos.
- Diseño operativo.
- Localización geográfica.
- Atención a usuarias y acceso a la justicia.

Para la obtención de la información, la *Guía Metodológica* plantea el ejercicio de acceso a la información a través de solicitudes de acceso y revisión de información pública disponible en medios electrónicos, y contempla, además, cuatro instrumentos para la recolección de datos (Observatorio Ciudadano de los Cejum, 2018, p. 6):

1. Batería de preguntas para solicitudes de acceso a la información.
2. Encuesta para Cejum.
3. Entrevista a mandos altos.
4. Entrevista a mandos medios.

c. Transparencia y acceso a la información

Para elaborar el presente informe se utilizaron y adaptaron tres de los cuatro instrumentos para la recolección de información.

A continuación, en la tabla 1 se enumeran las solicitudes y su estatus actual.

⁴ El Observatorio está integrado por organizaciones de la sociedad civil locales.

Tabla 1. Solicitudes de acceso a la información				
Número de SAI	Sujeto obligado	Descripción de contenido	Respuesta	Estatus Actual
326319	Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala.	Información sobre las carpetas de investigación abiertas en el Cejum en 2017 y 2018.	Respondida parcialmente.	No se proporcionó la información.
434319	Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala.	Documentos y estadísticas del Cejum de Tlaxcala.	Sin respuesta.	No se proporcionó la información.

Como se puede observar, la información sobre el Cejum no fue proporcionada, por lo que se procedió a realizar lo siguiente:

1. Encuesta previa enviada al correo electrónico de la licenciada Juana de Guadalupe Cruz Bustos, directora del Cejum.
Esta encuesta no fue respondida a pesar de que en la entrevista la directora comentó que contaban con algunos documentos, como el Programa Operativo Anual (POA) y los convenios de colaboración con otras dependencias públicas, mismos que fueron solicitados en repetidas ocasiones.
2. Entrevista a la licenciada Juana de Guadalupe Cruz Bustos, directora del Cejum.
La entrevista sirvió como fuente de información base para el presente diagnóstico.

Por último, se realizaron diversas consultas en la página de transparencia de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala (PGJE Tlaxcala), y se encontró que en los informes de actividades de 2017 y 2018 la dependencia reportó información financiera sobre el Cejum.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

a. Instrumento jurídico de creación

El Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Tlaxcala nació mediante un acuerdo de creación firmado por el gobernador de esa entidad y publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala* el 1 de agosto de 2017; el 2 de agosto de ese mismo año comenzó a operar.

De acuerdo con ese documento, el Cejum tiene como objeto:

- “ Concentrar a las diferentes instancias gubernamentales a efecto de que éstas presten sus servicios a mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos y, con ello, promover el acceso a la justicia y brindar atención integral a las mujeres para encontrar un proceso de redignificación para alcanzar una posición de persona capaz de ser responsable en su recuperación, de manera interdisciplinaria, interinstitucional y especializada (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017, art. 1).

Asimismo, conforme al artículo 3 del documento antes citado, las atribuciones del Cejum de Tlaxcala son las siguientes:

1. Coordinar de manera institucional a las autoridades competentes para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia y en ejercicio efectivo de su derecho a una vida libre de violencia, así como el respeto a sus derechos humanos, y asegurar el acceso rápido, transparente y eficaz a los programas establecidos por las dependencias y entidades que integran la administración pública estatal.
2. Promover la participación y colaboración de organismos públicos y privados que sean afines al objeto del Centro.
3. Establecer y fortalecer medidas de seguridad y protección, así como gestionar las medidas cautelares que garanticen los derechos y la protección personal, física, emocional, laboral y patrimonial de la mujer víctima de violencia.
4. Concentrar servicios especializados, integrales y con perspectiva de género para beneficio de las mujeres víctimas de violencia de género.
5. Fomentar la cultura de la denuncia de cualquier tipo de conducta que represente violencia o amenaza por razones de género contra las mujeres.
6. Impulsar programas encaminados a la prevención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres.
7. Diseñar y aplicar protocolos en materia de atención a las mujeres, que permitan proporcionar confianza, protección, certeza, contención, apoyo y acompañamiento.
8. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes, reglamentos o que sean asignadas por el titular del Poder Ejecutivo del estado.

De lo anterior podemos observar que resulta problemático que el Cejum se haya creado mediante un acuerdo emitido por el gobernador y no forme parte de ninguna ley o reglamento. Esto último lo dotaría de mayor certeza jurídica para continuar con sus funciones, pues al haber sido creado por acuerdo del Ejecutivo, en cualquier momento el Cejum puede desaparecer sin que se necesite más que emitir un nuevo acuerdo. En cambio, al formar parte de una ley o reglamento se tendría que reformar, derogar o incluso abrogar la ley o reglamento que lo contiene, lo cual implicaría activar el proceso legislativo para tal propósito.

Respecto a las atribuciones del órgano, podemos destacar que están enfocadas a coordinar y concentrar servicios especializados e integrales para la población objetivo (mujeres víctimas de violencia), lo cual lo dota con herramientas para la creación de instrumentos jurídicos con otras autoridades especializadas en los servicios que debería otorgar para atender a la población.

Sin embargo, esta no será su única tarea, ya que entre sus atribuciones también se contemplan las de fomentar la cultura de la denuncia e impulsar programas encaminados a la prevención, con lo cual estaría cumpliendo parte de sus funciones de prevención de violencia contra las mujeres.

b. Naturaleza jurídica de la instancia

Según el acuerdo de creación, el Cejum es un órgano desconcentrado por función, dotado de autonomía técnica y operativa, pero jerárquicamente subordinado a la Procuraduría General de Justicia del Estado (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017). Esto significa que solo tiene autonomía respecto de su operación y los documentos que emita, pero no posee patrimonio o recursos propios.

Lo anterior implica una limitante, ya que el Cejum queda subordinado a las decisiones presupuestales de la PGJE Tlaxcala, incluidos los recursos materiales, humanos y financieros, y ello reduce su capacidad de actuación.

c. Dependencia de adscripción

Como establecimos en el apartado anterior, el Cejum de Tlaxcala depende de la PGJE de dicha entidad, por lo que forma parte de su estructura orgánica pero mantiene autonomía respecto de sus operaciones.

Sin embargo, al revisar la página de transparencia de la PGJE Tlaxcala, detectamos que no se cuenta con el organigrama porque “se encuentra en proceso de aprobación por la contraloría, por lo que aún no se encuentra en plataforma” (Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, 2020), y no se puede verificar si el Cejum está contemplado.

d. Organigrama

El Cejum está conformado por un Consejo Consultivo presidido por la persona titular del Ejecutivo estatal, así como por seis secretarías, el Instituto Estatal de la Mujer y la Comisión Estatal de Seguridad. Dicho Consejo solo se encuentra facultado para proponer y dar recomendaciones en torno a la política que aplicará el Cejum para la atención de las usuarias, perfiles profesionales de las servidoras públicas y los servidores públicos, vinculación con otros órganos de la administración pública, entre otras actividades (Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, 2020, art. 8). Sin embargo, el acuerdo de creación no especifica cuál será la autoridad encargada de tomar la decisión final sobre estos temas.

Gracias a la entrevista con la directora del Cejum⁵ se sabe que a través del Consejo se han implementado acciones concretas del plan de desarrollo estatal, ya que el Consejo se ha encargado de diseñarlas y marcar las directrices que el Cejum debe seguir para su implementación.

Debajo del Consejo Consultivo se encuentra la directora del Cejum, que será la servidora pública que dirija, coordine y administre el inmueble donde el Centro presta sus servicios (Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, 2020, art. 2, fr. III).

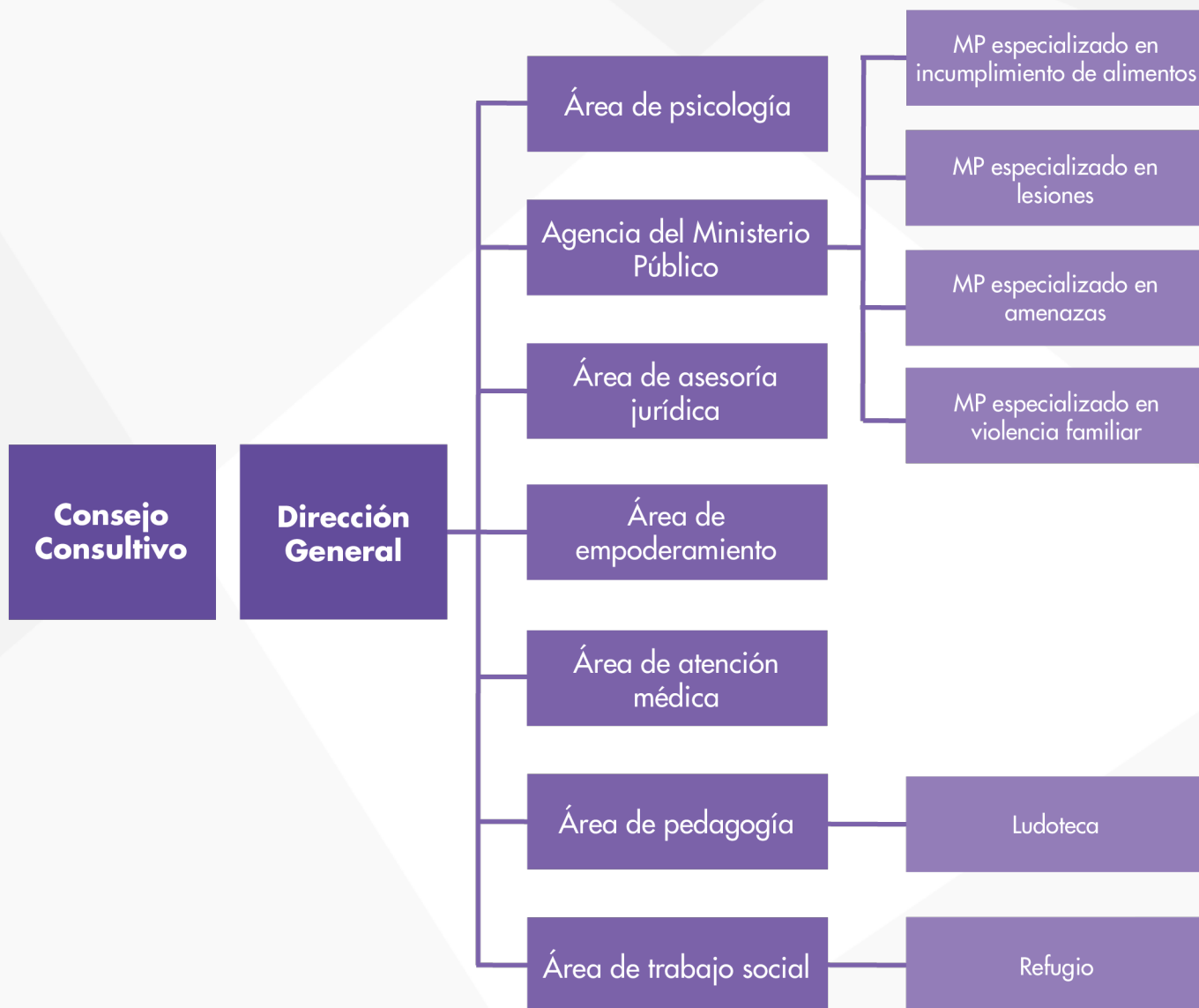
Es importante señalar que el acuerdo de creación no prevé cómo se conformará internamente el Cejum, lo cual representa una debilidad porque no se encuentran definidas las áreas que lo integran y sus facultades específicas.

Asimismo, no existe un instrumento administrativo que especifique la estructura orgánica del Cejum, por lo que no es posible conocer cómo tendría que estar creado en términos normativos.

No obstante lo anterior, de la entrevista con la directora se puede desprender que el Cejum cuenta con las siguientes áreas:

⁵ La entrevista fue realizada el 27 de septiembre de 2019, en la ciudad de Tlaxcala.

Figura 1. Estructura del Cejum de Tlaxcala



Fuente: Entrevista realizada a la directora del Cejum.

Como podemos observar en el organigrama, se cuenta con los servicios necesarios para brindar una atención integral a las usuarias que acuden al Cejum. Sin embargo, sin un documento normativo, como un reglamento o ley orgánica, y sin un instrumento administrativo que defina la estructura interna es imposible delimitar las funciones de cada área.

e. Perfil del personal

La definición del perfil del personal, tanto operativo como de mandos medios y altos, es fundamental para afianzar el carácter especializado del órgano. Para poder garantizar esto es necesaria una normativa interna, como un reglamento o ley orgánica, que contemple el servicio profesional de carrera y especifique la forma de ingreso, permanencia y ascenso del personal que labora en la institución. Poder Ejecutivo del estado.

En el Cejum de Tlaxcala no existe ninguna norma interna, lo que significa que no hay ningún instrumento normativo que aborde el servicio profesional de carrera o especifique los requisitos de ingreso y el perfil del personal de mandos medios y operativo.

Por otra parte, se debe definir también el perfil de la persona titular del Cejum, la cual, entre otras cosas, debe ser experta en derechos humanos, perspectiva de género y atención a víctimas. Esta definición en los criterios de selección garantizaría que cuente “con el perfil, las capacidades y habilidades necesarias para el puesto” (Equis, 2017, p. 7).

Al respecto, el artículo 10 del acuerdo de creación contempla los requisitos para ser directora del Cejum, mismos que a continuación se enumeran:

- I. Ser ciudadana mexicana en pleno goce y ejercicio de sus derechos.
- II. Contar con título profesional. Además, acreditar cinco años de experiencia en materia de prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de violencia contra la mujer, así como de igualdad sustantiva, perspectiva de género y defensa de los derechos humanos.
- III. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenada por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeta a proceso penal por delito doloso.
- IV. No estar suspendida, no haber sido destituida o inhabilitada por resolución firme como servidora pública, ni estar sujeta a procedimientos de responsabilidad administrativa por falta grave que amerite tales sanciones.
- V. No desempeñar ningún otro puesto, empleo, cargo o comisión incompatible con el encargo por cuestión de función o materia, a excepción de los relacionados con la docencia.

Sin duda, estos requisitos son amplios y suficientes, por lo que su cumplimiento garantiza que la persona a cargo del Cejum es experta en la materia.

f. Mecanismos de selección de personal

Los mecanismos de selección del personal deben estar contenidos en el documento normativo interno del

Cejum. Como señalamos en el apartado anterior, no existe una norma interna que defina esto, de tal modo que los mecanismos de selección no se encuentran regulados y, por lo tanto, no pueden ser evaluados.

De la entrevista con la directora se infiere que la selección del personal depende, por un lado, del titular del Ejecutivo estatal y, por otro, de la aplicación y aprobación de un examen de control de confianza realizado por la PGJE Tlaxcala.

El acuerdo de creación, en su artículo 9, contempla que la designación de la directora será hecha libremente por el gobernador del estado. Para la remoción del cargo se sigue el mismo procedimiento.

Esto resulta preocupante porque la persona que dirija los destinos del Cejum depende por completo de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo estatal. No está de más apuntar que el gobernador debe contemplar, para ese cargo tan sensible, los requisitos establecidos en el acuerdo de creación del Cejum.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

a. Recursos financieros

Debido a su naturaleza jurídica, al depender de la PGJE Tlaxcala, el Cejum no cuenta con un presupuesto propio, por lo que no dispone directamente de recursos financieros.

Al respecto, en el informe de actividades de la PGJE Tlaxcala de 2017 se reportó que fueron ejercidos \$713,224.93 pesos en diversas actividades vinculadas al Cejum (PGJE Tlaxcala, s.f. b).

En 2018, según el informe de actividades de la PGJE Tlaxcala, se accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, mediante el cual se asignaron \$2,300,000.00 al Cejum, de los cuales se comprometieron \$1,168,749.61 (PGJE Tlaxcala, s.f. a).

Derivado de la naturaleza jurídica del Cejum, tampoco cuenta con patrimonio propio, lo cual afecta su operatividad, por ejemplo, en aspectos como no tener en la actualidad un espacio propio y, en consecuencia, encontrarse en instalaciones “prestadas” por la Secretaría de Seguridad Pública.

Sobre este asunto, en la entrevista con la directora se mencionó que la PGJE Tlaxcala ya cuenta con un espacio designado para el Cejum, y que actualmente se encuentran elaborando un anteproyecto de tales instalaciones, el cual buscan presentar a la Conavim para poder acceder a los subsidios que otorga para la creación o fortalecimiento de los Cejum.

b. Recursos humanos

Por lo que respecta a la asignación de los recursos humanos para el Cejum, estos deben ser suficientes y tener el perfil y la profesionalización que se requieren; además, es imperativo contar con un sistema definido de evaluación que permita conocer la calidad de la atención que están brindando a las usuarias. Para abordar este tema, el presente apartado se subdividirá en tres áreas.

Personal adscrito y asignado

Actualmente, hay trabajadores que dependen del Cejum y también se cuenta con personal que proviene de otras instancias; por ejemplo, el equipo médico depende de la Secretaría de Salud y el personal policiaco de la Secretaría de Seguridad Pública.

Respecto del personal designado por otras instituciones públicas o privadas, el artículo 12 del decreto de creación establece que no tendrá ninguna relación laboral con el Cejum, por lo que sus condiciones de trabajo, como horarios y funciones, dependen directamente de su institución de procedencia.

Capacitaciones

Como observamos en el apartado de estructura institucional, no existe un perfil para el ingreso de quienes laboran en el Cejum. Sin embargo, parte de la profesionalización consiste en que el personal se encuentre constantemente capacitado en temas de violencia contra las mujeres, atención a víctimas, etc. Al respecto, en la entrevista con la directora se señaló que los empleados han hecho cursos y diplomados en materia de atención a víctimas de delito, violencia contra las mujeres, estrategias de prevención y atención a burnout, elementos del tipo penal y análisis forense de feminicidio, y derechos humanos. Asimismo, parte del personal cuenta con una certificación de primer contacto de atención a víctimas de violencia.

Este tipo de formación ha sido promovida por instituciones públicas del estado, como la PGJE Tlaxcala y el Instituto Estatal de la Mujer, por mencionar algunas. También se han recibido capacitaciones por parte de instituciones públicas federales, como el Instituto Nacional de Ciencias Penales, entre otras. En la entrevista, la directora señaló que, si bien todos los empleados pueden tomar estos cursos, han tenido el problema de que solo al personal que depende del Cejum le dan su diploma.

Evaluación del personal

Parte de la constante profesionalización consiste también en que el personal y la institución sea constantemente evaluados para medir sus resultados y la calidad en la atención a las usuarias, entre otras cosas. Al respecto, de la entrevista se desprende que la Dirección del Cejum aplica diversas evaluaciones internas a su personal. El proceso consiste en que las diversas áreas entregan un informe de actividades que es revisado por la directora, quien da retroalimentación al mismo; las evaluaciones son semanales, semestrales y anuales.

Asimismo, actualmente se encuentran diseñando una evaluación de calidad mediante la cual las usuarias podrán depositar en un buzón los formatos de encuesta y el Comité de Ética (conformado por personal del Cejum) les dará seguimiento. Según el acuerdo de creación, el Cejum es un órgano desconcentrado por función, dotado de autonomía técnica y operativa, pero jerárquicamente subordinado a la Procuraduría General de Justicia del Estado (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017). Esto significa que solo tiene autonomía respecto de su operación y los documentos que emita, pero no posee patrimonio o recursos propios.

DISEÑO OPERATIVO

El diseño operativo consiste en las ideas, conceptos y principios, entre otros elementos, que definirán la política que seguirá una institución. Para su definición es necesario que el Cejum cuente con diversos instrumentos que le permitan crear un diseño efectivo para el cumplimiento y la mejora constante de sus funciones.

a. Manuales y protocolos de atención

Parte fundamental de este diseño consiste en los mecanismos que serán utilizados para la atención de las usuarias en las distintas áreas del Cejum. Al respecto, en la entrevista la directora señaló que actualmente el Cejum opera con los protocolos nacionales creados por la Conavim para los Cejum, aunque se encuentran elaborando los propios.

Esto representa una desventaja importante, ya que los protocolos nacionales específicos para los Cejum no se ajustan al contexto y necesidades que enfrenta cada órgano al interior de la república, por lo que contar con manuales y protocolos propios garantizaría una definición y homologación clara de los procedimientos que las servidoras públicas y los servidores públicos del Cejum deben seguir para la atención de mujeres y niñas víctimas de violencia.

Parte del diseño operativo contempla el autocuidado que las servidoras públicas y los servidores públicos del Cejum deben procurarse, pues constantemente se encuentran enfrentando situaciones de violencia que pueden mermar su salud física y mental.

Al respecto, de la entrevista con la directora del Cejum se desprende que se ha solicitado a la PGJE Tlaxcala y a la Secretaría de Gobierno que en el presupuesto se contemple la atención del *burnout* como algo permanente, ya que hoy en día solo cuentan con cursos y talleres sobre el tema.

b. Programa Operativo Anual

El POA es un instrumento de planificación directiva que permite establecer la necesaria conexión entre la misión y la visión de los Cejum (Equis, 2017, p. 42).

Al respecto, la directora indicó que cuentan con un POA para 2019. Sin embargo, a pesar de haber sido solicitada la información a través de distintos instrumentos, esta no fue entregada y, en consecuencia, no es posible saber la conformación del documento referido.

c. Mecanismos de coordinación

Otro aspecto fundamental en la definición del diseño operativo consiste en la manera en que el Cejum se coordinará con otros órganos encargados de atender, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas, a través de mecanismos claros y por escrito.

Esta coordinación se debe traducir en la suscripción de convenios de coordinación (u otro instrumento) que garanticen la cooperación y definan con claridad las responsabilidades de cada una de las partes. De la entrevista se desprende que el Cejum de Tlaxcala cuenta con convenios de colaboración con la mayoría de las dependencias públicas del estado.

A continuación, se enumeran las dependencias públicas con las que hay convenios de colaboración. Cabe aclarar, sin embargo, que se desconoce el contenido de estos documentos porque no fueron proporcionados, sino solo señalados como existentes en la entrevista con la directora.

- Secretaría de Salud.
- Instituto Estatal de la Mujer.
- Secretaría de Gobierno.
- Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Educación Pública.
- Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Tlaxcala.
- Fondo Macro para el Desarrollo Integral de Tlaxcala.
- Comisión Ejecutiva de Derechos Humanos.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Diversos municipios.

Es importante indicar que de la entrevista con la directora también se desprende que en los convenios de colaboración con los municipios se contemplan servicios como traslados de usuarias, gestión de documentos y canalización a albergues municipales.

Asimismo, identifican que aún es necesario vincularse con otras autoridades, como el Registro Civil para la expedición gratuita de documentos, o con el Instituto de Migración para poder coordinar el regreso de las mujeres a su estado de origen, así como crear mecanismos de coordinación formales con organizaciones de la sociedad civil.

Por último, es fundamental la coordinación entre el Cejum y la PGJE Tlaxcala, ya que solo así el Cejum podrá acceder a recursos financieros, materiales y humanos, además de generar los acuerdos de coordinación necesarios para el desarrollo de sus funciones.

LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

a. Ubicación

De acuerdo con el documento *Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación*, el Cejum debe ubicarse cerca de la población objetivo, por ejemplo, de colonias con el mayor índice de denuncias de violencia contra las mujeres y niñas.

Actualmente, las instalaciones del Cejum están en una de las avenidas principales del municipio de Tlaxcala y se encuentran a tres horas de distancia del municipio más alejado de la entidad. Se considera, por tanto, que son de fácil acceso para las mujeres de todos los municipios del estado.

b. Accesibilidad

Este aspecto hace referencia a que el edificio sea de fácil acceso para cualquier sector de la población, así como identificable.

El Cejum es identificable gracias a que en la parte externa del edificio cuenta con un letrero; además, hay personal de seguridad pública que puede apoyar a la gente con instrucciones sobre la ubicación exacta del inmueble. En consecuencia, el Centro es accesible para las usuarias.

c. Uso de suelo

Por su parte, el uso de suelo hace referencia a que el espacio del Centro se ubique cerca de lugares públicos, de modo que el viaje de la persona sea “multipropósito”.

Las instalaciones del Cejum están en una zona que conecta con el municipio de Tlaxcala, por lo que lugares como escuelas, comercios, etc. se encuentran cerca.

d. Seguridad

Por último, las instalaciones deben ubicarse lejos de zonas de riesgo, así como contar con personal de seguridad pública que pueda garantizar la seguridad de las personas que ingresen al inmueble.

En este sentido, como se mencionó en el punto b, las instalaciones cuentan con elementos de seguridad pública y no son abiertas; de hecho, para poder acceder al Cejum es necesario que el personal que se encuentra en la entrada permita el ingreso, lo cual garantiza la seguridad de las usuarias de los servicios del Cejum.

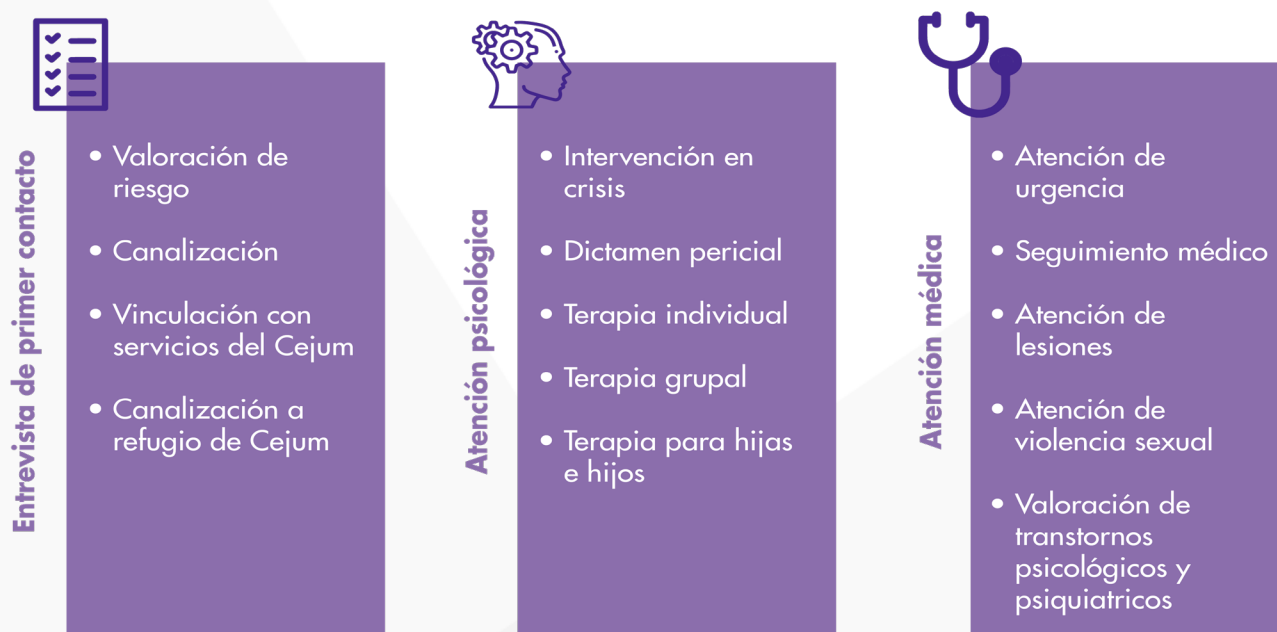
ATENCIÓN A USUARIAS Y ACCESO A LA JUSTICIA

a. Descripción de servicios proporcionados

Los Cejum están diseñados para garantizar el derecho al acceso a la justicia de las mujeres y niñas víctimas de violencia, así como para brindarles una orientación integral, por lo que en la atención brindada debe haber diversos componentes que garanticen ese acceso.

De acuerdo con el documento *Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación*, los Cejum deben ofrecer, como mínimo, los siguientes servicios:

Figura 2. Servicios dentro de los Cejum





Atención legal y jurídica

- Asesoría legal
- Patrocinio y coadyuvancia
- Gestión de medidas de protección y cautelares
- Capacitación jurídica



Servicios de la PGJ

- Agentes del Ministerio Público
- Recepción y seguimiento de querrelas y denuncias
- Dictámenes periciales
- Gestión de órdenes de protección



Servicios de empoderamiento social y económico

- Vinculación con programas de desarrollo económico
- Vinculación con refugios de las OSC
- Cursos y talleres de capacitación
- Canalización a programas académicos y becas
- Canalización a programas sociales

Fuente: elaboración propia, con base en información de Conavim, 2012

Como vimos en el apartado sobre la estructura institucional, el Cejum de Tlaxcala se divide para su operación en siete áreas que brindan servicios específicos, mismos que se desglosan en la siguiente tabla.

Tabla 2. Servicios que otorga el Cejum de Tlaxcala

Área	Servicios
Trabajo social	<ul style="list-style-type: none">• Entrevista de primer contacto• Vinculación con estancia de tránsito del Cejum• Canalización a refugios y albergues
Pedagogía	<ul style="list-style-type: none">• Ludoteca• Atención a niños y niñas

Psicología	<ul style="list-style-type: none"> • Terapia individual • Terapia grupal • Talleres de autoestima • Peritaje psicológico
Atención médica	<ul style="list-style-type: none"> • Atención médica en el Cejum • Canalización a servicios médicos
Asesoría jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría legal • Diligencias
Agencia del Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de investigación de los delitos: incumplimiento de alimentos, lesiones, amenazas, violencia familiar. • Presentación de denuncias y querellas. • Canalización a PGJE Tlaxcala para otros delitos. • Radicación, integración y judicialización de denuncia o querella. • Servicios periciales.
Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con proyectos productivos

Fuente: elaboración propia, con base en la entrevista a la directora.

Como podemos observar, los servicios que ofrece el Cejum son variados y cumplen con los lineamientos que establece la Conavim. Una ventaja es la coordinación estrecha que el Cejum maneja con otras instancias de gobierno, ya que esto facilita la vinculación y canalización de las usuarias a servicios específicos.

Sin embargo, Colectivo Mujer y Utopía, un organismo civil que tiene la finalidad de contribuir en la defensa, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres para una vida digna, y que forma parte del Observatorio, señala que un problema es el horario de atención, ya que no es de tiempo completo y las usuarias que acuden en horarios nocturnos tienen que regresar al día siguiente o ir a la PGJE Tlaxcala.

“ Nos han llegado usuarias que necesitaban un refugio u otro servicio urgente y acudieron de noche al CEJUM, pero ya no había servicio, por lo que las canalizaron a la PGJ, donde les dijeron que podían regresar al día siguiente o levantar su denuncia en ese momento, pero ateniéndose a que no haya peritos o servicios de urgencia disponibles para ellas (Colectivo Mujer y Utopía, 2019).

Otro aspecto problemático son las canalizaciones a albergues, pues aunque estos espacios permiten que la persona tenga un lugar donde dormir, no garantizan la seguridad de las usuarias y sus hijos e hijas como lo harían los refugios para mujeres víctimas de violencia. Parte del monitoreo realizado por Mujer y Utopía ha incluido los refugios para mujeres víctimas de violencia. Actualmente, el estado cuenta con solo tres refugios, de los cuales, dos son de sociedad civil y uno es operado por el municipio de Tlaxcala.

Respecto a los servicios que brindan las agencias del Ministerio Público, se solicitó información a la PGJE Tlaxcala para saber la cantidad de carpetas de investigación y averiguaciones previas abiertas en el Cejum en 2017 y 2018, así como el seguimiento que se les dio. En la siguiente tabla se muestra la información proporcionada por la PGJE Tlaxcala.

Tabla 3. Carpetas de investigación y averiguaciones previas abiertas en el Cejum									
Año	Carpetas Radicadas		Total	Seguimiento					
	C.I. CJM	C.I.A.I. CJM		Judicializadas	Archivo temporal	No ejercicio de la acción penal	Salida alterna	Perdón de la víctima	Criterio de oportunidad
2017	9	12	21	0	0	14	0	0	0
2018	16	100	116	0	0	21	0	0	0

Fuente: elaboración propia, con base en información del oficio U.C.S / 0612 /2019, de la PGJE Tlaxcala (2019).

Como se muestra en la tabla anterior, el uso de siglas no es claro, por lo que no es posible saber con certeza si la información alude a carpetas de investigación o averiguaciones previas; tampoco queda claro el seguimiento que se le dio a las mismas, ya que los números totales no coinciden con los reportados.

Por último, respecto a la difusión de los servicios que el Cejum ofrece, de la entrevista con la directora se desprende que se realiza a través de la vinculación con otras dependencias, por ejemplo, durante las campañas de prevención del delito que hacen los municipios o pegando carteles del Cejum en lugares como el Instituto de la Juventud, municipios e instituciones educativas, así como a través de las redes sociales y en la página de la PGJE Tlaxcala.

Protección de datos de las usuarias

La protección y el tratamiento de datos personales de las usuarias del Cejum es fundamental para evitar su revictimización y el uso inadecuado de tan sensible información.

Al respecto, en la entrevista con la directora se estableció que, en apego al proceso de atención, las usuarias realizan una entrevista de primer contacto en la cual se recaban datos como: nombre, edad, sexo, etc. de la usuaria; datos del agresor, por ejemplo, filiación y particularidad de la violencia ocurrida; si existe algún antecedente médico sobre usuaria y agresor; lugar donde se originó la agresión; datos de hijos e hijas; características de la agresión, por ejemplo, si ha sido consecuyente y si hubo amenazas o uso de drogas o alcohol; si la víctima cuenta con red de apoyo y observaciones de la trabajadora social que realiza la entrevista. Por último, se le explica a la usuaria el acuerdo de confidencialidad de sus datos.

Esta entrevista se ingresa en un expediente físico al cual tienen acceso las servidoras públicas y los servidores públicos de las distintas áreas del Cejum; en dicho expediente también se registran las canalizaciones y servicios brindados después de la entrevista. Cada vez que la usuaria accede a otra área del Cejum utilizan los datos con que ya se cuenta y se recaban nuevos para brindar los servicios específicos. Además de la entrevista, otros formatos que el Cejum utiliza para obtener datos de las usuarias consisten en la entrevista psicológica y las denuncias que emprenden.

El Cejum evita la revictimización a través del acceso que tienen las servidoras públicas y los servidores públicos a los expedientes, para no solicitar información que ya se tiene. El expediente que contiene todos los datos de la usuaria se encuentra en forma física; en formato electrónico solamente se tienen datos generales de la usuaria, de los hijos e hijas que la acompañan y el municipio del que proviene. Esto debido a que no se cuenta con un sistema informático para procesar la información.

La directora refiere que la información es confidencial y que otros particulares no pueden acceder a ella; además, en los documentos no aparece el nombre de la usuaria, sino solo abreviaturas.

Como podemos observar, el tratamiento de los datos de las usuarias es correcto, ya que todo es confidencial y se utiliza con la finalidad de ofrecer y brindar los servicios a las solicitantes. Con ello se cumplen las normatividades nacional y local que señalan la confidencialidad de los datos como un requisito indispensable en la atención a mujeres y niñas víctimas de violencia.

b. Buenas prácticas

En cuanto a la atención, se pueden destacar como buenas prácticas las siguientes:

1. El Cejum cuenta con convenios de colaboración específicos que garantizan servicios especializados a las mujeres y niñas víctimas de violencia.
2. El tratamiento que brindan a los datos personales de las usuarias es adecuado para garantizar su confidencialidad.

HALLAZGOS

A continuación, se resaltan varios hallazgos en cada uno de los ejes de estudio.

a. Estructura institucional

1. La PGJE Tlaxcala y el Cejum no están transparentando información sobre las actuaciones de este último por medio de los mecanismos establecidos para ejercer el derecho al acceso a la información.
2. El documento jurídico de creación no dota al Cejum de certeza jurídica para continuar con sus funciones, al haberse creado mediante decreto; esto también limita sus actuaciones al ser un órgano desconcentrado.
3. No cuenta con ningún ordenamiento jurídico interno, como un reglamento; tampoco tiene instrumentos administrativos como manuales y protocolos de actuación específicos.
4. La designación tanto de la directora como del personal que labora en el Cejum la realiza directamente el titular del Ejecutivo estatal.

b. Asignación de recursos

1. Por ser un órgano desconcentrado, no cuenta con recursos propios: depende de la PGJE Tlaxcala.
2. El Cejum presentó un proyecto para acceder a los subsidios que Conavim otorga para la creación o fortalecimiento de los Cejum. El objetivo es la construcción de un edificio propio, pues actualmente se encuentran en instalaciones de la SSP.
3. Cuenta con personal que depende directamente del Cejum y personal que depende de otras instituciones públicas, como la Secretaría de Salud.
4. El personal se encuentra capacitado, pero solo el que labora en el Cejum tiene documentos que acreditan esta capacitación.
5. La evaluación del personal se realiza de forma interna por la Dirección.

c. Diseño operativo

1. Utiliza los manuales y protocolos nacionales y no tiene protocolos específicos.
2. Tiene un Programa Operativo Anual. Sin embargo, no fue posible revisarlo porque no fue proporcionado.
3. También cuenta con convenios de colaboración específicos con diversas instituciones públicas, pero tampoco fueron entregados.

d. Localización geográfica

1. Las instalaciones en las que se encuentra actualmente el Cejum de Tlaxcala tienen una buena ubicación, son accesibles e identificables, están cerca de otros espacios públicos y son seguras por contar con personal de la Secretaría de Seguridad Pública.

e. Atención a usuarias y acceso a la justicia

1. Los servicios que brinda el Cejum son integrales ya que contemplan trabajo social, psicología, asesoría legal y empoderamiento económico.
2. El Cejum canaliza a mujeres y niñas víctimas de violencia no solo a refugios especializados, sino también a albergues.
3. Cuenta con mecanismos concisos para proteger los datos personales de las usuarias.
4. El Cejum tiene buenas prácticas sobre su tratamiento de datos personales y su vinculación con otras instituciones públicas.

ANÁLISIS DE CONTEXTO (FODA)

A continuación, se presenta un análisis de los factores externos e internos que inciden en el nivel de fortaleza institucional del Cejum. El análisis es realizado con base en la información del presente documento, pero también se considera la experiencia de la organización de la sociedad civil Mujer y Utopía, uno de cuyos objetivos primordiales es la atención integral a mujeres en situación de violencia, que les permita romper el círculo de la violencia y generar otras formas y estilos de vida para ellas, sus hijos e hijas, mediante el acompañamiento psicológico, jurídico y de trabajo social, así como también el monitoreo y seguimiento de la situación de violencia en los municipios de Tlaxcala.

Tabla 4. Análisis FODA		
Factores externos		
	Factores Políticos	Factores socioculturales
Oportunidades	Uso del discurso político para presionar al cumplimiento promesas.	Ampliación en el conocimiento de derechos y obligaciones de las autoridades en materia de violencia contra las mujeres, por parte de OSC y ciudadanía.
	Presión por parte de OSC a autoridades para responder al contexto de violencia contra las mujeres.	
Amenazas	Falta de compromiso político.	La sociedad minimiza la violencia.
	Forma en la que se designa a la titular del Cejum.	Las funcionarias públicas y los funcionarios públicos siguen replicando estereotipos en sus actuaciones.
	Discurso diferente a la operación real del Cejum.	
	Falta de respuesta en el aumento de violencia contra las mujeres.	Aumento de la violencia contra las mujeres.

Factores internos		
	Operación	Recursos
Fortalezas	Áreas definidas de atención.	Cantidad de personal disponible para la atención.
	Mecanismos de vinculación con diversas instituciones públicas que generan una atención integral.	Capacitación constante del personal.
Debilidades	Falta de transparencia en las actuaciones del Cejum.	Falta de instalaciones y presupuesto asignado al Cejum.
	Atención limitada a causa de los horarios reducidos.	Falta de transparencia en el uso del recurso para el funcionamiento del Cejum.
	Falta de instrumentos normativos que aborden el servicio profesional de carrera.	Canalización a albergues y no a refugios específicos para mujeres y niñas víctimas de violencia.

REFERENCIAS

Colectivo Mujer y Utopía (2019). *Entrevista realizada por Equis sobre el funcionamiento del Centro de Justicia de Tlaxcala*. México.

Conavim (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres). (2016). *Directorio de los Centros de Justicia para las Mujeres en operación*. Recuperado de <https://cutt.ly/klqEUYA>
Conavim. (2012). *Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación*. Recuperado de <https://cutt.ly/glO0exV>

Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. (2018). *Página de transparencia de la Procuraduría General de Justicia*. Recuperado de <https://cutt.ly/xlynKie>

Equis: Justicia para las Mujeres. (2017). *Centros de Justicia para las Mujeres (Cejum). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional*. Recuperado de <https://cutt.ly/1rVE2FU>

Gobierno del Estado de Tlaxcala. (1 de agosto de 2017). *Acuerdo por el que se crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Tlaxcala. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*. Recuperado de <https://cutt.ly/OIOIFBP>

Observatorio Ciudadano de los Centros de Justicia para Mujeres. (Julio 2018). *Guía Metodológica*. s.d.
PGJE Tlaxcala (Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala). (2019). *Solicitud de información, oficio U.C.S / 0612 /2019*, Tlaxcala, México.

PGJE Tlaxcala. (s.f. a). *Informe de actividades 2018 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala*. Recuperado de <https://cutt.ly/klPs3t>

PGJE Tlaxcala. (s.f. b). *Informe de actividades 2017 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala*. Recuperado de <https://cutt.ly/6liAfVp>