

Emite la CEDHJ informe especial sobre la observancia de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en los municipios del área metropolitana de Guadalajara con mecanismos de alerta de violencia de género y alerta de violencia contra las mujeres

Ante integrantes de organismos de la sociedad civil dedicados a la defensa de los derechos humanos de las mujeres, del Observatorio Ciudadano del Mecanismo Estatal para la Promoción, Defensa y Garantía de los Derechos Humanos de las Mujeres e integrantes de la Región Oeste de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, el titular de la CEDHJ, Alfonso Hernández Barrón, y la relatora de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Igualdad de Género, Ana Lézit Rodríguez Chapula, presentaron el Informe Especial de observancia de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en los municipios del área metropolitana de Guadalajara con mecanismos de alerta de violencia de género y alerta de violencia contra las mujeres.

Liliana Onofre González, integrante de la Cuarta Visitaduría de la CNDH, hizo un reconocimiento al trabajo de esta defensoría por la elaboración de este Informe Especial. “Da cuenta de cómo un organismo público defensor de derechos humanos puede hacer la diferencia en el seguimiento de las alertas, esfuerzo que es muy necesario a nivel nacional, porque hoy en día tenemos veinte alertas declaradas”. Dijo que es importante que los resultados sean enviados a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim), pues brinda insumos a la hora de evaluar cómo está trabajando el estado en aras de sumar esfuerzos y poner fin a esta situación que afecta a las niñas, adolescentes y mujeres en Jalisco.

El objetivo de este documento es el de realizar un análisis del cumplimiento de las recomendaciones e indicadores de la alerta de violencia de género en Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan. Además, analizar el contexto a partir de la incidencia de delitos cometidos contra las mujeres por razón de género en los municipios señalados.

En este estudio se tomaron en cuenta las áreas que atienden la violencia hacia las mujeres en los seis municipios, conforme lo dispusieron en sus reglamentos municipales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (centros de salud, comisarías de seguridad pública, instancias municipales de las mujeres y unidades de atención a violencia familiar adscritas al sistema DIF municipal). También se solicitó información a la Fiscalía del Estado, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, Supremo Tribunal de Justicia del Estado y la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres.

El informe analiza el contexto de violencia contra las mujeres por razón de género a partir de la estadística que refleja una alta incidencia de violencia familiar, sexual, feminicida, homicidios dolosos contra mujeres y por desaparición de mujeres en cada uno de los municipios de estudio. Los datos estadísticos del documento comprenden todo 2018 y de enero a junio de 2019.

Violencia Familiar

De enero a junio de 2019 se identificó que al menos 4 926 niñas, adolescentes y mujeres fueron víctimas de violencia intrafamiliar. Mayo fue el mes más violento para ellas. Se llegó a 60 por ciento de incidencias, con 318 víctimas más, ello en relación con el mismo periodo de 2018. 82 por ciento de los agresores son cónyuges, concubenarios y ex concubenarios.

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a septiembre de este año se registraron 57 527 mil llamadas de emergencia al 911. 80 por ciento de ellas son por violencia contra la mujer, principalmente por violencia familiar y violencia de pareja.

De los casos que conoce esta CEDHJ, la mayoría de las mujeres víctimas de feminicidio denunciaron previamente violencia intrafamiliar y, en la mayoría de los casos, sus carpetas no fueron judicializadas.

Ni el estado ni los municipios que cuentan con mecanismo de alerta de violencia de género tienen una política integral de prevención y atención a la violencia familiar. Con relación a las acciones realizadas por las comisarías, se identifica el seguimiento de medidas de protección, y no de órdenes de protección.

A partir del lamentable feminicidio de Vanessa afuera de Casa Jalisco, las comisarías municipales, en coordinación con la Fiscalía del Estado, han coadyuvado con el seguimiento de las medidas de protección a favor de mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, la actuación no ha sido inmediata, integral ni eficaz.

Es necesaria la creación de políticas municipales de prevención de la violencia familiar y protocolos de atención e investigación desde un enfoque de género y derechos humanos de las mujeres que logren brindar a las mujeres víctimas de violencia una garantía real de protección de su integridad física y psicológica, así como de su seguridad personal, a fin de evitar que esa violencia sistemática culmine en un feminicidio.

Violencia sexual

De enero a junio de 2019 se registraron 1 418 casos de abuso sexual infantil en Jalisco, de los cuales, 950 sucedieron en el área metropolitana de Guadalajara. Durante 2018 se contabilizaron 1 848 casos en el estado. 85 por ciento de los inculpados son personas conocidas de la víctima.

En relación con los casos de violaciones contra mujeres, de enero a junio de este año se registraron 191 casos, de los cuales, 138 fueron en el área metropolitana. En 2018 el registro llegó a 340 casos en el estado.

Esta defensoría encontró que existe en todo momento la victimización secundaria por parte de quienes atienden a las víctimas, quienes deben abstenerse de utilizar conceptos basados en estereotipos y prejuicios discriminatorios por género. Se hace hincapié en la necesidad urgente de contar con un protocolo actualizado de investigación y actuación desde un enfoque de derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género para los casos de abuso sexual y violación contra niñas, adolescentes y mujeres.

En la aplicación de la NOM 046 se señala que los casos de violación sexual deben ser considerados como urgencias médicas y requieren atención inmediata, procurando la estabilidad emocional de la persona. Sin embargo, se ha constatado que la atención psicológica de las víctimas se ha dejado en segundo término y generalmente no se da seguimiento a las mismas.

Se han impulsado protocolos sobre atención del acoso y hostigamiento en las instituciones públicas, labor que se debe reconocer, ya que ha marcado la pauta para prevenir que dichas conductas se sigan replicando por parte del funcionariado público, aunque todavía queda mucho trabajo por hacer para lograr eliminar todas las violencias normalizadas.

En relación con las investigaciones en delitos de violación y abuso sexual infantil, la fiscalía no proporcionó los datos respecto a las carpetas judicializadas y el Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco derivó la solicitud sobre sentencias condenatorias al Consejo de la Judicatura de la cual no se recibió respuesta.

Violencia feminicida

De acuerdo con datos proporcionados por la Fiscalía del Estado, de enero a junio de 2019 se han registrado 122 casos de homicidios dolosos y 125 culposos contra niñas, adolescentes y mujeres. En 2018, en ese mismo periodo, se cometieron 75. Con relación a los feminicidios ocurridos en Jalisco, de enero a agosto se registraron 27 casos. En 2018 fueron 32.

Durante la elaboración de este Informe Especial, esta CEDHJ no identificó en ninguno de los seis municipios de estudio acciones tendientes a la prevención de la violencia feminicida, más allá de aquellas que tienen que ver con medidas de protección. Tampoco existen políticas municipales para la atención adecuada y protección de las víctimas, tampoco se tienen identificadas las víctimas indirectas.

En el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es posible encontrar a niñas, niños y adolescentes víctimas indirectas de feminicidio que quedaron al cuidado de mujeres y hombres. De ellos, 84 por ciento son mujeres con edad promedio de cincuenta y tres años, mientras que 16 por ciento corresponde a hombres con cuarenta y nueve años en promedio.

No existe un registro a partir del cual se refieran acciones que atiendan las necesidades específicas de las y los cuidadores de huérfanos/as por feminicidio, por lo que no se les brinda una atención integral y permanente de tipo psicológico en caso de necesitarse, ya que la mayoría está en edad adolescente y, debido a la muerte violenta de su madre, pueden necesitar este tipo de atención.

No se identificó una estrategia integral por parte de los municipios que brinde apoyo económico a las víctimas indirectas de feminicidio. Esta defensoría se dio a la tarea de buscar en los presupuestos de egresos municipales de 2019, y ninguno cuenta con una partida de reparación integral, por lo que este rubro lo sigue asumiendo el Gobierno del Estado a través de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas.

Desaparición de mujeres

Al 31 de agosto hay 1,016 mujeres pendientes por encontrar. Se estima que 85.4 por ciento de ellas se ubica en el estatus de “no localizada”, y 14.6 por ciento está como “desaparecida”, ello de acuerdo con datos obtenidos del Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición (Sisovid) de la Fiscalía del Estado, de los cuales también se desprende que desde 1977, se cuenta con datos de mujeres sin localizar y que actualmente Jalisco está colocado en segundo lugar a nivel nacional en desaparición de personas y octavo en desaparición de mujeres. En la entidad desaparecen tres mujeres al día y la hora promedio en la que se registra la desaparición es a las 7:50 de la mañana. La edad de las mujeres que han desaparecido en 2019 oscila entre los catorce y veintisiete años.

Los municipios en donde se registra mayor número de desapariciones son Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Vallarta, Lagos de Moreno, Tonalá y El Salto.

En julio de 2018 fue publicado el Protocolo Alba con el objetivo de implementar un mecanismo operativo de coordinación y colaboración para la búsqueda urgente e inmediata y la localización en caso de desaparición o no localización de Niñas, Adolescentes y Mujeres (NAM). Establece la actuación urgente de las autoridades municipales dentro de las primeras 24 horas en las que se tiene información de la desaparición de una NAM. Asimismo, hace referencia a la obligación de entrevistar a posibles testigos del hecho y procurar obtener datos para continuar con la búsqueda de las NAM desaparecida a través de diligencias que recaben información relevante sobre las posibles rutas que pudiera haber seguido las NAM.



Es preocupante no contar con un análisis contextual que permita ampliar las líneas de investigación y la búsqueda bajo el principio de presunción de vida, como lo establecen los principios rectores para la localización de personas desaparecidas de las Naciones Unidas, donde señalan que “La búsqueda tiene que realizarse bajo la presunción de que la persona desaparecida está viva, independientemente de las circunstancias de la desaparición, de la fecha en que inicia la desaparición y del momento en que comienza la búsqueda”.

En el caso de los municipios es necesario capacitar a las corporaciones policiales para la aplicación adecuada del Protocolo Alba, generar una coordinación adecuada con la Fiscalía Especializada de Personas Desaparecidas, así como con la iniciativa privada, para que, desde la administración municipal, se establezcan las políticas necesarias que prevengan y atiendan la desaparición, al considerar que las niñas, adolescentes y mujeres tienen un mayor riesgo de ser víctimas de trata con fines de explotación sexual que los varones y que, por consiguiente, las políticas que desde el estado y los municipios se pretendan llevar a cabo deberán considerar un enfoque diferencial, de género y de derechos humanos

Entre los hallazgos más importantes de este Informe especial se destaca que:

Cinco de los seis municipios cuentan con áreas específicas para dar atención y seguimiento a las mujeres en situación de violencia. Guadalajara con la División Especializada en la Atención a las Violencias contra las Mujeres en razón de Género (Deavim), Zapopan con la Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI), Tlajomulco de Zúñiga con el programa Mujer Segura, San Pedro Tlaquepaque con la Unidad Especializada en Violencia Intrafamiliar y de Género (UVI) y Tonalá con la Unidad de Protección para la Mujer.

Zapopan y Guadalajara refirieron que la atención que brindan desde las áreas mencionadas es exclusiva para mujeres en situación de violencia y que sólo atienden otro tipo de casos si no tienen ningún servicio mientras se encuentren en la zona, además de que sean requeridos conforme al protocolo de primeros respondientes a la atención de algún siniestro.

Se identificó que no se cuenta con criterios homologados en el área metropolitana de Guadalajara para el seguimiento de las Órdenes de Protección o Medidas de Protección, ni estrategias de intervención a mujeres víctimas de violencia que se registran a través del llamado de emergencia al 911. Solamente se identifican planes específicos para las mujeres que tienen medidas u órdenes de protección en Guadalajara, a través del Código Rosa, y Pulso de Vida, en Zapopan.

Ninguno de los municipios de estudio reportó haber solicitado la emisión de una orden de protección de conformidad con la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual contempla mayores estándares de protección, incluso, el reglamento de Guadalajara contempla la emisión de este tipo de órdenes a través de la Dirección de Justicia Municipal.

Cinco de los seis municipios cuentan con registros propios sobre las medidas de protección que reciben por parte de la fiscalía. Cada municipio ha buscado la forma de suplir las ausencias que han identificado respecto a los datos que no le son proporcionados por las agencias de Ministerio Público cuando se les notifica la medida de protección a favor de alguna mujer.

Varias comisarías manifestaron exceso de trabajo a partir de la solicitud de colaboración por parte de la Fiscalía del Estado para apoyar en la notificación de las medidas de restricción a los presuntos agresores. Sólo



Tonalá expresó no haber aceptado la solicitud, al considerarlo un obstáculo para realizar su trabajo de manera adecuada.

Guadalajara, Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga cuentan con Reglamento de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El Salto no cuenta con dicho ordenamiento.

La inclusión del acoso callejero como sanción administrativa en los reglamentos de policía y buen gobierno sólo fue identificado en Guadalajara y Zapopan.

Ninguno de los seis ayuntamientos cuenta con Programa Municipal de Prevención, Detección, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Tampoco tienen un presupuesto etiquetado específicamente para acciones de la alerta de violencia contra las mujeres.

Sólo Guadalajara y Zapopan cuentan con personal certificado conforme al estándar de competencia CONOCER, en atención a mujeres víctimas de violencia.

En cuanto a refugios para mujeres en situación de violencia, Guadalajara reportó una casa de medio camino y se encuentra trabajando en la creación de cuartos de emergencia; por su parte, San Pedro Tlaquepaque posee el terreno para la construcción de un refugio.

Ninguno de los seis ayuntamientos tiene un programa propio y permanente de reeducación de agresores.

Zapopan cuenta con un modelo único de atención publicado en la gaceta municipal. Guadalajara también hace referencia al mismo desde el Reglamento de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, mismo que opera a través de las unidades de atención conocidas como Unidades Especializadas en Atención de Violencias a Mujeres (UNEAS).

Se identificó que Guadalajara ha aplicado procedimientos de sanción por acoso y hostigamiento sexual a funcionariado público, además de contar con un protocolo que es público.

En los centros de salud que fueron visitados se informó que en todos se había recibido capacitación para la aplicación de la NOM 046; sin embargo, sólo Zapopan dijo contar con kits de esquemas retrovirales, e incluso con Aspiración Manual Endouterina (AMEU) que no es utilizado. Señalaron que en casos de violencia sexual remiten a las pacientes al Hospital General de Zapopan, según dio a conocer personal de ese centro de salud.

En los centros y hospitales visitados hay personal de trabajo social o psicología; sin embargo, en ninguno se cuenta en ambos turnos con grupos multidisciplinarios para la atención. Tampoco se identificó que algún municipio contara con una campaña sobre la NOM 046 que fuera visible en los centros de salud y que cuente con rutas claras sobre adonde debe acudir o qué debe hacer una víctima.

Ningún municipio cuenta con una política de atención integral a mujeres víctimas de algún delito. Tampoco se identifican a hijos e hijas de mujeres víctimas de feminicidio como beneficiarios de algún programa municipal para la restitución de sus derechos, ni apoyo de algún tipo a sus cuidadoras y cuidadores. No cuentan con unidades especializadas para la búsqueda y localización de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ni con convenios específicos para la aplicación del Protocolo Alba.



Sólo el Ayuntamiento de Zapopan presentó las reformas aprobadas, donde se modificó la estructura orgánica de la administración, y se incorpora la Dirección de Derechos Humanos y Atención a Víctimas de los Desaparecidos que aún no está en funciones.

Algunos elementos policiales que atienden a mujeres en situación de violencia manifestaron que, en caso de desaparición de personas, han recibido, por mando y conducción de ministerios públicos, la indicación de esperar hasta 12 horas después de haber recibido reporte para iniciar la búsqueda, situación que preocupa a esta defensoría.

Ningún municipio cuenta con un banco de datos, sólo se identificó la existencia de registros administrativos que de manera aislada alimentan cada institución.

El Ayuntamiento de Guadalajara refirió contar con un *software* del sistema municipal que aún no se instala en las UNEAS y que se encuentran esperando, al igual que Tlaquepaque, la instrucción por parte del Centro de Justicia para las Mujeres para homologar los criterios del expediente único.

Las unidades de atención a violencia familiar externaron la necesidad de reconsiderar las visitas periódicas de algunas agencias de ministerios públicos que se realizaban anteriormente, por ser una buena estrategia de coordinación.

Principales proposiciones por parte de esta defensoría dirigida a los seis ayuntamientos de estudio:

Es necesario que los ayuntamientos de estudio de este informe realicen, adecuen, fortalezcan o implementen en su caso las siguientes acciones:

Estrategia metropolitana para la protección de mujeres con órdenes o medidas de protección a través de la herramienta Pulso de Vida u otra herramienta tecnológica que permita la geolocalización y la intervención inmediata para todas las mujeres que tengan una medida de protección emitida.

Certificación del personal de áreas que atiendan a mujeres receptoras de violencia, a efecto de brindar atención especializada.

Reglamentos que contemplen la creación de unidades especializadas y sus atribuciones respecto al seguimiento de las órdenes de protección a mujeres en situación de violencia.

Recursos dirigidos para refugios, cuartos de emergencia y casas de medio camino para mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos.

Unidades especializadas para la localización de personas desaparecidas y firma de convenios para la aplicación del Protocolo Alba y Alerta Amber.

Campañas de difusión dirigidas a hombres sobre la prevención de la violencia contra las mujeres que ocurre en el hogar.

Protocolos para prevenir y atender casos de acoso y hostigamiento sexual en sus ayuntamientos.

Sanciones por acoso callejero y actos de violencia contra las mujeres en espacios públicos.



Partidas presupuestales para la reparación del daño a víctimas directas e indirectas de violencia por razón de género.

Programas sociales de apoyos dirigidos a las hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio, así como de sus cuidadores y cuidadoras.

Campañas de prevención y atención a los casos de violencia sexual y familiar en los centros de salud.

Unidades de atención a violencia familiar fortalecidas.

Programas municipales de prevención, detección, atención y sanción de las violencias contra las mujeres que tengan un enfoque de derechos humanos, de género y de carácter intercultural donde se incluya a la diversidad de mujeres.

Modelo Único de Atención para la Diversidad de Mujeres Víctimas de Violencia, con un enfoque de derechos humanos, de género, especializado e intercultural.

Principales proposiciones por parte de esta defensoría dirigida a la Fiscalía del Estado, a través de las áreas que atienden violencia contra las mujeres por razón de género:

Considerar la relevancia de contar con un sistema unificado exclusivo para el monitoreo del cumplimiento de las medidas y órdenes de protección tanto para la Fiscalía del Estado como para las comisarías.

Se inste al personal ministerial adscrito al Centro de Justicia para las Mujeres y en oficinas centrales y regionales para que, en denuncias por violencia contra las mujeres por razón de género, se emitan órdenes de protección emergente o preventiva y no medidas de protección.¹

Se contemple el enfoque de género especializado y diferenciado en cada denuncia por violencia contra las mujeres por razón de género y no se emitan medidas de protección generalizadas, sino que sean órdenes de protección particularizadas a cada caso específico en función del riesgo.

Este Informe ya fue notificado a las autoridades, con las cuales, además, se estarán realizando mesas de trabajo para establecer estrategias de atención y seguimiento.

El documento completo se puede consultar en:
<http://cedhj.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2019/Informe%20Especial%20de%20observancia%20de%20las%20políticas%20de%20Acceso%20de%20las%20Mujeres%20a%20una%20Vida%20Libre%20de%20Violencia.pdf>

°°°°

¹De conformidad a la supletoriedad que para tal efecto refiere el art. 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales en su último párrafo. Y así contemplar cómo eje rector el interés superior de la víctima.