



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Violencia contra las mujeres. ¿Hasta dónde hemos avanzado? Análisis del trabajo realizado por el Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez, México (2012-2022)**

**Tesista** Claudia Viviana Vásquez Ortuño

**Director/a de Tesis** Mario Alfredo Hernández Sánchez

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

**Fecha:** 30/agosto/2022



## Índice

Introducción .....	3
Problema de investigación.....	7
Capítulo 1. La violencia de género: una problemática regional.....	9
1.1 La violencia contra las mujeres: panorama regional y mexicano.....	9
1.2 Situación de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.....	26
1.3 México y la sentencia de Campo Algodonero: un parteaguas en la lucha por atender la violencia contra las mujeres.....	31
Capítulo 2. Los Centros de Justicia para las Mujeres: una respuesta institucional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres.....	39
2.1 El camino previo a los Centros de Justicia para las Mujeres.....	39
2.2 El fundamento normativo y la estructura del Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez.....	44
2.3 El caso de Ciudad Juárez.....	45
2.4 Estructura de los Centros de Justicia para las Mujeres de Chihuahua.....	46
2.5 El modelo de atención de los Centros de Justicia para las Mujeres.....	51
2.6 La contribución de los Centros de Justicia para las Mujeres a la visibilización de la violencia de género como problema público y que señala responsabilidades precisas al Estado.....	64
Capítulo 3. Evaluación sobre el trabajo realizado del Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez: distintas miradas.....	67
3.1 Evaluación realizada por el Instituto Chihuahuense de las Mujeres.....	67
3.2 Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional.....	77
3.3 Centros de Justicia para las Mujeres. Información recabada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).....	80
3.4 Evaluación del funcionamiento del Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez desde los ojos de Casa Amiga, A.C.....	81
Conclusiones.....	87
Bibliografía.....	90

## Introducción

*“Pañuelo en mano para nombrar  
a cada mujer desaparecida  
cada muerta solitaria  
por quien no hicimos nada  
puño en alto esto no va más  
no callaremos y aquí presentes  
tus viejas maneras  
derrumbamos ya.”  
Julieta Venegas*

Mi experiencia profesional la he desempeñado en torno a los derechos humanos, en la función pública y en distintas organizaciones sociales, de manera particular enfocada a dos temas: derechos de las mujeres y derechos culturales.

En el 2019 fui invitada a colaborar en la iniciativa *Spotlight* para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas. Ésta es encabezada por la Unión Europea y las Naciones Unidas con el objetivo de erradicar todas las formas de violencia que experimentan mujeres y niñas. La campaña busca, a través de ONU Mujeres en sus distintas oficinas alrededor del mundo, tener el pulso de la violencia que experimentan mujeres y niñas; de la misma manera pretende mostrar la importancia de invertir de manera específica en ellas y sus derechos, ya que ésta es una condición fundamental para lograr el desarrollo sostenible de acuerdo con la Agenda 2030.

Es así que llego al Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez y, al conocer de primera mano las condiciones en las que laboran y yo estar convencida de la relevancia que tiene esta política pública en México, es que decido elaborar este trabajo, como una manera de visibilizar la importancia de fortalecer las acciones del Centro de Justicia de Ciudad Juárez y que la información aquí vertida sea un referente para el resto de instituciones similares en el país.

La tesis contempla un primer apartado en el cual se explica el problema de investigación, los objetivos, las hipótesis con las que se arranca la investigación y la metodología utilizada.

Posteriormente se desarrollan tres capítulos: el primero está enfocado a dar el estado del arte acerca de la violencia contra las mujeres en la región, México y aterrizar en Ciudad Juárez. En este recorrido se incorpora la importancia de los instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan de manera específica los derechos de las mujeres y cómo estos han contribuido de manera sustantiva a la legislación en México para robustecer la defensa, protección y promoción de los derechos de las mujeres.

El capítulo dos da cuenta de los antecedentes a la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres en México, las instituciones que se crearon y a partir de las cuales se avanzó en la construcción de esta política pública. Posteriormente, me dedico de lleno a revisar el funcionamiento del Centro de Justicia para las Mujeres, desde el marco normativo, su estructura orgánica, cuáles son los servicios que presta y de qué manera se ha incorporado el Modelo de los Centros de Justicia en su quehacer.

Finalmente, el tercer capítulo hace una evaluación al trabajo que el Centro ha realizado a lo largo de estos diez años que tiene funcionando. Aquí se tomó información que proviene de espacios gubernamentales como lo son el Instituto Chihuahuense de las Mujeres y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero también la mirada desde las organizaciones de la sociedad civil. Particularmente de una, EQUIS Justicia para las Mujeres, que hizo una evaluación a nivel nacional del trabajo que se desarrolla en los Centros de Justicia para las Mujeres. Y terminamos la evaluación con la reflexión de una de las organizaciones más importantes en materia de la defensa de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, es decir, Casa Amiga.

Los trabajos académicos siempre son un reto para quienes decidimos atravesar este camino, que puede ser sinuoso y lleno de idas y vueltas. En principio reflexionas sobre si el planteamiento está acorde a lo que quieres presentar y para esto el acompañamiento de mi director de tesis, Mario Alfredo Hernández Sánchez, fue fundamental. Lo respeto mucho no sólo como el extraordinario académico que es, sino también como ser humano,

compañero de muchos años en la búsqueda de condiciones mejores de vida para las personas. Va para él mi gratitud y la certeza de que no pude tener mejor guía en este camino.

Quiero aprovechar estas líneas para agradecer todo el apoyo recibido por Elena Lazos Chavero. Sin ella no hubiera logrado siquiera pensar en ingresar a la maestría. Nos conocemos desde hace 24 años y su presencia ha sido muy importante para mí, no sólo a nivel personal, sino que también ha sido parte importante en mi formación profesional. A ella mi agradecimiento por ser parte fundamental de esta aventura.

Sin duda, la defensa de los derechos humanos no existiría como lo que hoy es sin el trabajo infatigable de las organizaciones de la sociedad civil. Mi agradecimiento a Casa Amiga, A. C. y su directora Lydia Cordero por la confianza depositada en mí para contar su experiencia en el trabajo que desarrollan con las mujeres en Ciudad Juárez.

Hace dieciséis años llegó a este mundo la luz de mi vida y la persona por la cual, día con día intento ser mejor y abonar a lograr un lugar más justo donde puede vivir: mi hijo Diego. Gracias por haberme elegido como tu mamá, eres el mejor maestro de vida que puedo tener.

Para Margaret Mead, la mejor muestra de civilización es un hueso sanado después de una fractura, porque eso significó que otros humanos se dedicaron a ayudar a esa sanación, vendaron la herida, llevaron a quien se hirió a un lugar seguro y le acompañaron hasta que se recuperó. No puedo estar más de acuerdo con ella y la traigo a colación porque sin mi familia elegida, esa que me cuida, cuida y me ha arropado todos estos años en México, mi nuevo hogar, han hecho que muchos “huesos” sanen: Yolanda García Amezola, gracias por ESTAR; Yarabid González Peña, por tantos años de compañía, Andrea Lehn Angelides, gracias por haberme leído y ayudar a enchular este trabajo; a Roberto Antonio Reyes Mondragón, gracias por ser mi incondicional. También, a todas las personas que se reflejan en este párrafo, siéntanse incluidas.

No por estar al final es lo menos importante: gracias a mi mamá Liliam Ortuño Rocabado, a mi papá Carlos Vásquez Velasco, a mi hermana Erika Vásquez Ortuño, a mi hermano Delfor Ulloa Vidaurre, por ser mi soporte a pesar de la distancia.

Espero que este trabajo abone con un granito de arena a que reflexionemos sobre la necesidad de tener sociedades más justas, igualitarias y que nunca perdamos la esperanza de seguir construyendo camino hacia esa dirección.

## **Problema de investigación**

La violencia de género es un fenómeno que se produce en todos los espacios del planeta, con carácter estructural, es decir, que atraviesa todas las edades, niveles socioeconómicos, educativos y culturales. Una investigación de ONU Mujeres estima lo siguiente:

[...] de las 87 mil mujeres que murieron asesinadas globalmente en el 2017, más de la mitad (50,000-58%) fueron matadas por sus parejas o integrantes de su familia. Lo que quiere decir que 137 mujeres alrededor del mundo son asesinadas por un miembro de su familia cada día. Más de un tercio (30,000) de las mujeres asesinadas en el 2017 fueron exterminadas por actual o ex pareja (ONU Mujeres, 2019).

Como puede apreciarse, la violencia contra las mujeres es una afectación grave a sus derechos humanos que impide el goce y disfrute de los mismos; además, tiene un componente discriminatorio relacionado con los prejuicios, estigmas y estereotipos relacionados con la construcción de la posición de subordinación de las mujeres. Esta problemática afecta al conjunto de derechos, la calidad de vida y la seguridad humana y, por tanto, debe ser atendida de manera prioritaria por los Estados.

El presente trabajo fue desarrollado bajo los siguientes objetivos:

### **Objetivo general:**

Analizar la dinámica institucional y el impacto de las acciones en la materia de atención a la violencia contra las mujeres del Centro de Justicia para las Mujeres (CEJUM) “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez y, de este modo, contribuir al conocimiento de los avances y asignaturas pendientes en el rubro de política pública para la atención de la violencia contra las mujeres en México, durante un período que va de 2012 a 2020.

### **Objetivos específicos:**



- Describir el estado de la violencia de género a nivel regional y nacional, para aterrizar en Ciudad Juárez y revisar las acciones realizadas para su prevención y atención.
- Analizar la configuración y dinámica institucional del CEJUM como respuesta a la crisis de violencia de género en Ciudad Juárez, para evaluar su capacidad de respuesta en materia de atención a víctimas.
- Analizar la percepción que existe del trabajo en el CEJUM “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez.

### **Hipótesis**

A partir de la investigación previa que se realizó del Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez, las hipótesis que se manejarán en este trabajo son las siguientes:

- El estado de Chihuahua no ha otorgado la relevancia que merece el trabajo que desempeña el Centro de Justicia de Ciudad Juárez, esto se percibe por la poca coordinación que existe al interior del Centro, así como los precarios recursos que percibe.
- Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres han sido fundamentales para sostener el funcionamiento del Centro.

### **Metodología**

El presente trabajo se enfocó en la recopilación documental, análisis de dicha información y también entrevistas a profundidad que sustentaron principalmente el último capítulo.

## Capítulo 1. La violencia de género: una problemática regional

### 1.1 La violencia contra las mujeres: panorama regional y mexicano

Las cifras que existen sobre feminicidio en Latinoamérica son alarmantes. Según el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018)<sup>1</sup>, durante ese año, al menos 3,529 mujeres fueron ultimadas por razones de género en 25 países de la región. La tasa más alta de feminicidios se registró en la zona norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala, y en la isla caribeña de República Dominicana<sup>2</sup>.

En 1994, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró –por su magnitud e impacto sobre la salud y el desarrollo– que la violencia contra las mujeres y las niñas era un problema de salud pública que requería de atención prioritaria por parte de los países que conforman las Naciones Unidas, y que incluso tenía la magnitud de una epidemia por su extensión y daños reiterados (Muñoz, 2011). Entre otras, algunas de las consecuencias de la violencia contra las mujeres son:

- Muerte y lesiones
- Depresión
- Problemas por ingerir bebidas alcohólicas
- Enfermedades de transmisión sexual
- Embarazo no deseado y aborto
- Hijas e hijos con bajo peso al nacer
- Precariedad laboral

---

<sup>1</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). Comunicado de prensa. Recuperado el 3 de abril de 2021, de <https://www.cepal.org/es/comunicados/solo-2018-al-menos-3529-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-25-paises-america-latina>

<sup>2</sup> Para mayor referencia sobre la situación regional de violencia contra las mujeres, se puede consultar : Rettberg, Angelika (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. Recuperado el 5 de mayo de 2021, de <https://www.redalyc.org/journal/815/81563937001/81563937001.pdf>

La violencia de género es resultado de una sociedad patriarcal construida sobre una base de profundas e históricas inequidades entre los géneros. Estas inequidades, sostenidas socialmente y transmitidas intergeneracionalmente, constituyen el andamiaje de la violencia estructural contra las mujeres.

Como puede apreciarse, la agenda de reivindicaciones políticas, jurídicas, económicas y culturales que convergen en el cese de la violencia de género es amplia. Pero entre las discusiones que existen dentro de los movimientos feministas, me gustaría detenerme en una en particular: cuando se habla de violencia de género o violencia contra las mujeres y, derivada de ésta, la necesidad de referirnos a la violencia desde una perspectiva interseccional.

Sue Turrell, teórica feminista, pone en la discusión el riesgo que puede existir cuando equiparamos violencia de género con violencia contra las mujeres. Esto porque, si hablamos de violencia de género, se opaca el hecho de que son las mujeres y las niñas quienes mayormente son víctimas de violencia, así como que ésta es perpetrada por hombres. Para ejemplificar, las personas de la diversidad sexual también podrían ser víctimas de violencia de género, pero ellas integran un abanico de identidades y adscripciones grupales muy diverso, en el que convergen hombres homosexuales y personas trans, por lo que corresponde a un tipo diferente de violencia. Turrell propone utilizar el concepto de *violencia en contra de las mujeres* puesto que éste clarifica la negligencia de los Estados para luchar de manera real para oponerse a las desigualdades de poder que existen entre hombres y mujeres, tanto en lo público como en lo privado.

Sin embargo, en otros textos –como el caso de Jacobson y otros– cobra relevancia el término *violencia de género* en relación con la cuestión de las masculinidades hegemónicas y emergentes. Marcela Lagarde prefiere hablar de *violencia de género en contra de las mujeres* porque esto permite “resaltar la importancia de la diferencia de género en el conjunto de factores sexuales, sociales, económicos, jurídicos, políticos y culturales que determinan los patrones de dominación estructural de los hombres sobre las mujeres” (Muñoz, 2011, p. 17).

Sin embargo, para mirar la complejidad que la violencia trastoca, introduciré un concepto más, a saber, la interseccionalidad. Considerar además del género otras desigualdades, exigen pasar de un enfoque unitario a un enfoque que integra desigualdades múltiples que incluyen primero el origen étnico y la clase social, luego, lo harán la edad, la religión o creencia, la discapacidad, el contexto de movilidad humana, la situación familiar y la orientación sexual, entre otras características. Diversas personas que han realizado sus investigaciones a partir del trabajo con mujeres indígenas y afrodescendientes en Centroamérica, como Carneiro, llegaron a determinar que la problemática de la violencia se debe abordar desde su carácter múltiple y simultáneo. La razón de este enfoque radica en el hecho de que las mujeres que integran distintos pueblos indígenas han atravesado por violencias construidas de manera interseccional, no sólo a nivel personal, sino también colectivo. Para Carneiro, quien ha trabajado con mujeres afrodescendientes, se debe incluir dentro de los feminismos, una mirada antirracista, señalando que el género no puede ir disociado de otros ejes de opresión en que se encuentran las mujeres, como el racismo. Carneiro considera que en Latinoamérica es un elemento que constituye y resulta transversal a todas las sociedades latinoamericanas y que además atraviesa también todas las jerarquías de género y clase.

En general, la unidad en la lucha de las mujeres en nuestras sociedades no sólo depende de nuestra capacidad para superar las desigualdades generadas por la histórica hegemonía masculina, sino que también exige la superación de ideologías complementarias de este sistema de opresión como es el caso del racismo. El racismo establece la inferioridad social de los segmentos negros de la población en general y de las mujeres negras, en particular, operando además como factor de división en la lucha de las mujeres por los privilegios que se instituyen para las mujeres blancas (Muñoz, 2011, p. 18).

En este contexto, nuestra región cuenta con instrumentos internacionales que constituyen el marco para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; es

el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (1994); otro es la Ley Modelo Interamericana sobre Femicidios (2018). Ambos instrumentos han sido utilizados como referencia a la hora de generar legislación nacional en diversos países para proteger los derechos de las mujeres y sus interseccionalidades.<sup>3</sup>

Estos instrumentos han ahondado en la necesidad de poder trabajar bajo un enfoque integral, desde donde se logren avances en materia de violencia contra las mujeres y protección de todos sus derechos de manera segura y libre de discriminación. Cuando estos se refieren a un enfoque integral, éste consiste en centrar la atención, no solamente desde el ámbito jurídico, sino también en las acciones que fomentan y enraízan aún más la discriminación y la violencia contra las mujeres. Para tener avances significativos es necesario realizar un trabajo conjunto entre actores, tanto del sector público como social y privado (Organización de los Estados Americanos, 2018)

La Convención de Belém do Pará, en su artículo 1º, conceptualiza la violencia contra la mujer de la siguiente forma: como “cualquier acción o conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Sin duda, este instrumento no tendría el impulso suficiente si no fuera por el establecimiento del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) y, en especial, de su Comité de Expertas, quienes desde su ámbito de trabajo han posicionado la necesidad de que las políticas públicas que se desarrollan en los distintos países de nuestra región estén elaboradas bajo un enfoque de derechos humanos,

---

<sup>3</sup> Como se ha señalado desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la Convención Belém Do Pará “es el reflejo de una preocupación uniforme a lo largo del hemisferio sobre la seriedad y gravedad del problema de la discriminación histórica contra las mujeres, su vínculo con la violencia contra las mujeres, y la necesidad de adoptar estrategias públicas y comprehensivas para prevenirla, sancionarla y erradicarla. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009)

La Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres (Femicidio-Feminicidio) es un avance importante impulsado por el movimiento feminista de la región; a partir de esta se “busca proporcionar una mirada integradora del problema y ser una herramienta para que los Estados y las partes interesadas en la defensa de los derechos de las mujeres puedan gozar del estándar más alto de protección e interpretación a la hora de garantizar y exigir los derechos establecidos en la Convención de Belém do Pará” (Organización de los Estados Americanos, 2018, p. 9)

perspectiva de género y diversidad, así como que den cuenta de las acciones que establece la Convención.

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI/OEA), desde 2008, ha venido reiterando a los Estados la importancia de adoptar e implementar medidas para sancionar este delito en el ámbito privado y público, así como para dar seguimiento a las resoluciones judiciales, garantizar la efectividad de las medidas de protección y remover los obstáculos judiciales que impidan a las sobrevivientes, víctimas y sus familiares obtener justicia” (Organización de los Estados Americanos, 2018, pp. 10 y 11).

A pesar de que en todos los territorios de la región latinoamericana se ha trabajado en legislaciones que buscan la atención y justiciabilidad de la violencia contra las mujeres, y que 24 de los 33 países de Latinoamérica tienen leyes contra la violencia familiar, solamente 16 han tipificado penalmente el feminicidio. Estos datos nos dan muestra de que no todos los países logran dimensionar la gravedad de la problemática (Moreno y Pardo, 2018). La impunidad con respecto a esos crímenes sigue siendo el sello de los procesos de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, pero, a pesar de existir legislación que castiga la violencia contra las mujeres ¿por qué estos crímenes siguen impunes? Algunas respuestas son la falta de legislación en general y en acceso a la justicia con perspectiva de género; la falta de protocolos con perspectiva de género para la actuación cotidiana de los operadores de justicia; la ausencia de sensibilidad en las personas funcionarias en materia de derechos humanos y no discriminación, así como la persistencia de prácticas corruptas que dilatan la resolución de los casos de violencia que involucran a las mujeres (ONU Mujeres, s/a)

En México, de acuerdo con la información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, se tienen los siguientes registros que citamos en extenso a partir de este instrumento estadístico:

[...] casi 7 de cada 10 mujeres, han sufrido violencia, la mayoría del tipo emocional y sexual. Sin embargo, 10 estados están por encima del promedio nacional: 1) Ciudad de México, casi 8 de 10 mujeres (79.8%) declararon haber sufrido al menos una situación de violencia; 2) Estado de México, 75.3% de mujeres sufrieron menos de un incidente de violencia; le siguen 3) Jalisco (74.1%); 4) Aguascalientes (73.3%); 5) Querétaro (71.2%); 6) Chihuahua (66.3%); 7) Yucatán (66.8%); 8) Durango (66.6%); 9) Coahuila (66.3%) y 10) Baja California (66.2%) (ENDIREH, 2017).

Además, la ENDIREH demuestra que, de las mujeres mayores de 15 años, 66% hemos sufrido algún incidente de agresión física (34%), emocional (49%), económica (29%) o sexual (41%).<sup>4</sup>

La violencia y discriminación contra las mujeres en México ha sido también perpetrada por la autoridad, particularmente por militares y cuerpos policiales a lo largo de todo el país. A continuación, nos referimos a algunos casos emblemáticos:

- “La violación sexual por militares de tres niñas indígenas tzeltales en Chiapas en 1994, caso en el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró responsable al Estado mexicano por violar los derechos humanos de las víctimas;
- La presunta violación por militares de mujeres en Loxicha, Oaxaca, en 1996;
- Los asesinatos de mujeres, sobre todo embarazadas, en Acteal, Chiapas, en 1997;
- El asesinato de Digna Ochoa, defensora de los derechos humanos, cuya muerte se atribuye presuntamente a Rogaciano Alba Álvarez, expresidente municipal de Petatlán, Guerrero, y colaborador confeso del Cártel de Sinaloa y de La Familia Michoacana;

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016.” Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/endireh2016\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf)

- La denegación del aborto por parte de las autoridades de Baja California a Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, quien fue violada sexualmente en 1999 y cuyo caso se resolvió amistosamente ante la CIDH;
- La violación sexual por militares de Valentina Rosendo Cantú el 16 de febrero de 2002 y de Inés Fernández Ortega el 22 de marzo de 2002, indígenas tlapanecas de Guerrero, cuyos casos fueron resueltos por la Corte IDH;
- La violación sexual por miembros del Ejército Mexicano de 13 mujeres en 2006 en el estado de Coahuila;
- La violación sexual por cuerpos policiales a diversas mujeres en Atenco en 2006;
- La detención arbitraria en 2006 e injusta condena a 21 años de prisión de Teresa González, Alberta Alcántara y Jacinta Francisco Marcial, indígenas otomíes, por supuestamente haber secuestrado a integrantes de la Agencia Federal de Investigación (AFI)” (Vázquez; 2011: 521-522).

Este panorama es posible, se perpetúa y se agrava por el grado de impunidad que existe en México. Así, cuando los delitos son perpetrados por personal militar con fuero, los jueces del fuero civil declaran su no competencia.

Uno de los mecanismos que se ha generado para prevenir este fenómeno es la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). Ésta busca mejorar la calidad de vida de las mujeres en México por medio de la implementación, en un espacio geográfico determinado, de acciones diversas que garanticen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En agosto de 2021 existían 36 solicitudes de Alerta de Violencia de Género y, de éstas, se han declarado 25 en las siguientes entidades y municipios:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Se considera relevante poder mostrar todas las alertas de violencia de género establecidas a lo largo del territorio mexicano, para tener la referencia completa de la violencia contra las mujeres en los estados de la República mexicana.



Núm.	Entidad	Acuerdo de Admisibilidad	Fecha de la Declaratoria AVGM	Municipios
1	<u>Baja California</u>	03/03/2021	25/06/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensenada</li> <li>• Mexicali</li> <li>• Playas de Rosarito</li> <li>• San Quintín</li> <li>• Tecate</li> <li>• Tijuana y</li> <li>• Estado de Baja California</li> </ul>
2	<u>Campeche</u>	10/02/2017	16/11/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calakmul</li> <li>• Calkiní</li> <li>• Campeche</li> <li>• Candelaria</li> <li>• Champotón</li> <li>• Escárcega</li> <li>• Hecelchakán</li> <li>• Hopelchén</li> </ul>
3	<u>Chiapas</u>	13/12/2013	18/11/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitán de Domínguez</li> <li>• Chiapa de Corzo</li> <li>• San Cristóbal de las Casas</li> <li>• Tapachula</li> <li>• Tonalá</li> <li>• Tuxtla Gutiérrez y</li> <li>• Villaflores</li> <li>• Altos de Chiapas: Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán,</li> </ul>

				Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de las Casas, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán
4	<u>Chihuahua</u>	27/05/2019	16/08/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chihuahua</li> <li>• Juárez</li> <li>• Hidalgo del Parral</li> <li>• Guadalupe y Calvo</li> <li>• Cuauhtémoc</li> </ul>
5	<u>Colima</u>	26/01/2015	20/06/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colima,</li> <li>• Coquimatlán</li> <li>• Cuauhtémoc</li> <li>• Tecomán y</li> <li>• Villa de Álvarez</li> </ul>
6	<u>Durango</u>	21/07/2017	05/11/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gómez Palacio</li> <li>• Lerdo</li> <li>• Tlahualilo</li> <li>• Mapimí</li> <li>• Rodeo</li> <li>• General Simón Bolívar</li> <li>• Canatlán</li> <li>• Durango</li> <li>• Guadalupe Victoria</li> <li>• Mezquital</li> <li>• Nombre de Dios</li> <li>• Poanas</li> <li>• Pueblo Nuevo</li> <li>• Santiago Papasquiario</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamazula</li> <li>• Vicente Guerrero</li> </ul>
7	<u>Estado de México 1</u>	28/04/2014	31/07/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chalco</li> <li>• Chimalhuacán</li> <li>• Cuautitlán Izcalli</li> <li>• Ecatepec de Morelos</li> <li>• Ixtapaluca</li> <li>• Naucalpan de Juárez</li> <li>• Nezahualcóyotl</li> <li>• Tlalnepantla de Baz</li> <li>• Toluca de Lerdo</li> <li>• Tultitlán y</li> <li>• Valle de Chalco Solidaridad</li> </ul>
8	<u>Estado de México 2</u>	19/07/2018	20/09/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toluca de Lerdo</li> <li>• Ecatepec de Morelos</li> <li>• Nezahualcóyotl</li> <li>• Cuautitlán Izcalli</li> <li>• Chimalhuacán</li> <li>• Ixtapaluca</li> <li>• Valle de Chalco Solidaridad</li> </ul>
9	<u>Guerrero</u>	28/06/2016	22/06/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acapulco de Juárez</li> <li>• Ayutla de los Libres</li> <li>• Chilpancingo de los Bravo</li> <li>• Coyuca de Catalán</li> <li>• Iguala de la Independencia</li> <li>• José Azueta</li> <li>• Ometepec</li> <li>• Tlapa de Comonfort</li> </ul>

<b>10</b>	<u>Guerrero AC</u>	04/04/2019	05/06/2020	Toda la entidad (81 municipios)
<b>11</b>	<u>Jalisco</u>	05/12/2016	20/11/2018	<p>Todo el estado (125 municipios) con mayor atención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Salto</li> <li>• Guadalajara</li> <li>• Lagos de Moreno</li> <li>• Mezquitic</li> <li>• Puerto Vallarta</li> <li>• Tlajomulco de Zúñiga</li> <li>• Tlaquepaque</li> <li>• Tonalá</li> <li>• Zapopan</li> <li>• Zapotlán el Grande</li> </ul>
<b>12</b>	<u>Michoacán</u>	06/01/2015	27/06/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apatzingán</li> <li>• Morelia</li> <li>• Uruapan</li> <li>• Lázaro Cárdenas</li> <li>• Los Reyes</li> <li>• Pátzcuaro</li> <li>• Zamora</li> <li>• Zitácuaro</li> <li>• Tacámbaro</li> <li>• Hidalgo</li> <li>• Huetamo</li> <li>• La Piedad</li> <li>• Sahuayo</li> <li>• Maravatío</li> </ul>

13	<u>Morelos</u>	16/06/2014	10/08/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuautla</li> <li>• Cuernavaca</li> <li>• Emiliano Zapata</li> <li>• Jiutepec</li> <li>• Puente de Ixtla</li> <li>• Temixco</li> <li>• Xochitepec</li> <li>• Yautepec</li> </ul>
14	<u>Nayarit</u>	12/07/2016	04/08/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acaponeta</li> <li>• Bahía de Banderas</li> <li>• Del Nayar</li> <li>• Ixtlán del Río</li> <li>• Santiago Ixcuintla</li> <li>• Tecuala</li> <li>• Tepic</li> </ul> <p>Con acciones específicas para los municipios con predominante población indígena: Del Nayar, La Yesca y Huajicori.</p>
15	<u>Nuevo León</u>	30/01/2015	18/11/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apodaca</li> <li>• Cadereyta Jiménez</li> <li>• Guadalupe</li> <li>• Juárez</li> <li>• Monterrey</li> </ul>
16	<u>Oaxaca</u>	06/07/2017	30/08/2018	Asunción Nochixtlán, Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, San Juan Mixtepec,

				<p>Santa María Apazaco, Santa María Yucuhiti, Huautla de Jiménez, Mazatlán Villa de las Flores, Teotitlán de Flores Magón, Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Matías de Romero Avendaño, Salina Cruz, San Juan Guichicovi, Santo Domingo Tehuantepec, Mahuatlán de Porfirio Díaz, Putla Villa de Guerrero, Ixtlán de Juárez, Santo Domingo Tepuxtepec, Candelaria Loxicha, San Agustín Loxicha, San Pedro Mixtepec, San Pedro Pochutla, Santa María Huatulco, Santa María Tonameca, Santiago Jamiltepec, Santiago Pinotepa Nacional, Santo Domingo de Morelos, Villa de Tututepec de Melchor Ocampo, Oaxaca de Juárez, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Lorenzo Cacaotepec, Santa Lucía del Camino, Tlacolula de Morelos, Villa de Zaachila, Zimatlán de Álvarez, Acatlán de Pérez Figueroa,</p>
--	--	--	--	--

				Loma Bonita, San Juan Bautista Tuxtepec, San Juan Bautista Valle Nacional.
17	<u>Puebla</u>	25/03/2019	08/04/2019	Acajete, Acatlán, Acatzingo, Ajalpan, Amozoc, Atempán, Atlixco, Calpan, Chalchicomuñá de Sesma, Chiantla, Chietla, Chignahuapan, Coronango, Cuautlancingo, Cuetzalan del Progreso, Huachinango, Huejotzingo, Huyetamalco, Izúcar de Matamoros, Juan C. Bonilla, Libres, Los Reyes de Juárez, Ocoyucán, Oriental, Palmar de Bravo, Puebla, San Andrés Cholula, San Gabriel Chilac, San Marín Texmelucan, San Pedro Cholula, San Salvador el Seco, Santiago Mihuatlán, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepanco de López, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tepeyahualco, Tezihutlán, Tlacotepec de Benito Juárez, Tlaltenango, Tlaola, Tlapanalá,

				Tlatlauquitepec, Zacatlán, Zaragoza y Zoquitlán.
<b>18</b>	<u>Quintana Roo</u>	31/12/2015	07/07/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benito Juárez</li> <li>• Cozumel</li> <li>• Solidaridad</li> </ul> Acciones específicas en el municipio de Lázaro Cárdenas.
<b>19</b>	<u>San Luis Potosí</u>	25/11/2015	21/06/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad Valles</li> <li>• Matehuala</li> <li>• San Luis Potosí</li> <li>• Soledad de Graciano Sánchez</li> <li>• Tamazunchale y</li> <li>• Tamuín</li> </ul>
<b>20</b>	<u>Sinaloa</u>	14/03/2016	31/03/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ahome</li> <li>• Culiacán</li> <li>• Guasave</li> <li>• Mazatlán</li> <li>• Navolato</li> </ul>
<b>21</b>	<u>Sonora</u>	28/06/2019	20/08/2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cajeme</li> <li>• Empalme</li> <li>• Guaymas</li> <li>• Hermosillo</li> <li>• Nogales</li> <li>• San Luis Río Colorado y el estado de Sonora</li> </ul>
<b>22</b>	<u>Tlaxcala</u>	08/11/2019	18/08/2021	Toda la entidad (60 municipios)



23	<u>Veracruz</u>	14/10/2015	23/11/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boca del Río</li> <li>• Coatzacoalcos</li> <li>• Córdoba</li> <li>• Las Choapas</li> <li>• Martínez de la Torre</li> <li>• Minatitlán</li> <li>• Orizaba</li> <li>• Poza Rica de Hidalgo</li> <li>• Tuxpan</li> <li>• Veracruz</li> <li>• Xalapa</li> </ul>
24	<u>Veracruz AC</u>	08/04/2016	13/12/2017	Toda la entidad (212 municipios)
25	<u>Zacatecas</u>	15/02/17	07/08/2018	Toda la entidad (58 municipios)

**Fuente: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2021.<sup>6</sup>**

Además de las AVGM ya aceptadas, se encuentran las siguientes en espera de poder ser aceptadas:

<b>SOLICITUDES DE AVGM EN PROCESO Y NO DECLARADAS</b>			
<b>Núm.</b>	<b>Entidad Federativa</b>	<b>Año de Solicitud</b>	<b>Situación de la Solicitud</b>
1	<u>Baja California</u>	2015	No declarada
2	<u>Ciudad de México</u>	2017	No declarada

<sup>6</sup> Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2021 “¿Cuáles son las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres declaradas en México?”. <https://www.gob.mx/conavim/articulos/cuales-son-las-alertas-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-declaradas-en-mexico>

3	<u>Ciudad de México_2</u>	2019	En proceso
4	<u>Coahuila</u>	2017	No declarada
5	<u>Guanajuato</u>	2014	No declarada
6	<u>Querétaro</u>	2015	No declarada
7	<u>Sonora</u>	2015	No declarada
8	<u>Sonora AC</u>	2019	En proceso
9	<u>Tabasco</u>	2016	No declarada
10	<u>Tlaxcala</u>	2016	No declarada
11	<u>Yucatán</u>	2017	No declarada

**Fuente: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2021.**

En México, el inicio de 2020 dio, no sólo estadísticas, sino historias de terror; a continuación, se presentan los casos más emblemáticos:

- El 19 de enero, en Ciudad Juárez, la activista Isabel Cabanillas fue encontrada muerta después de haber sido reportada como desaparecida<sup>7</sup>;
- El 9 de febrero, en la Ciudad de México, Ingrid Escamilla, de 25 años, fue apuñalada fatalmente y desollada por su pareja<sup>8</sup>;
- El 15 de febrero es encontrado, también en la Ciudad de México, el cuerpo sin vida de Fátima, niña de siete años que fue sustraída de su colegio<sup>9</sup>.

Estos casos tienen algo en común, a saber, la impunidad. El acceso a la justicia para las mujeres víctimas de la violencia en México es una deuda pendiente que tiene el Estado

<sup>7</sup> Para conocer la nota completa consultar en: <https://news.culturacolectiva.com/mexico/quien-es-isabel-cabanillas-activista-asesinada-en-ciudad-juarez/>

<sup>8</sup> Para conocer la nota completa, consultar: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51469528>

<sup>9</sup> Para conocer la nota completa, consultar: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51540101>

mexicano; esta situación manda un mensaje a quienes perpetran la violencia: podemos hacer lo que sea, mis delitos quedarán impunes.

Estos crímenes generaron que distintos colectivos y organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres organizaran protestas multitudinarias a lo largo del país, reclamando el derecho a una vida libre de violencia.

Tomando en cuenta los datos generados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en México fueron asesinadas al menos 320 mujeres durante enero de 2020. Esto nos da una cifra de 10 muertes diarias. Los 10 estados donde se registraron un mayor número de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres son los siguientes: Guanajuato, con 53 casos; Estado de México, con 26; Jalisco y Oaxaca, con 22 cada uno; además de Michoacán, con 19; Chihuahua, con 15; Baja California, con 14; Guerrero y Puebla, ambos con 13; mientras que en Veracruz fueron 12 (Infobae, 2020).

## **1.2 Situación de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez**

A inicios de la década de 1960 se comienzan a asentar en Ciudad Juárez diversas actividades manufactureras. Para 1965 se establece el Programa de Industrialización Fronteriza.<sup>10</sup> Este creciente orden productivo de alcances internacionales capitaliza las diferencias de clase y género, además de que crea una nueva marginalidad que acentúa las desigualdades y vulnerabilidades en la clase obrera que existía en ese momento.

De acuerdo con Melissa Wright, a mediados del siglo XX, militares originarios de Estados Unidos cruzaban la frontera para visitar los burdeles y hacer uso del trabajo sexual de la zona. Entonces, es aproximadamente desde la década de 1960 que las obreras y las trabajadoras sexuales son asociadas como íconos de la ciudad (Monárrez, Flores y García, 2021).

---

<sup>10</sup> El objetivo del Programa era mejorar las condiciones económicas y urbanísticas de las fronteras, buscando empatar el mercado extranjero con el mexicano a partir de equiparar los precios y así, se buscaba que las y los mexicanos ganaran y gastaran su dinero en el mismo país. Se puede consultar a José Luis Fernández Santisteban: "Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y de comercialización fronteriza, sus efectos y perspectivas", en *La Frontera Norte. Integración y Desarrollo*, Roque González Salazar (1981), Colegio de la Frontera Norte, México.

Esta es una hipótesis muy similar a la de Rita Segato: la vulneración de las mujeres como un hábito al que se induce a los trabajadores desde la pedagogía de la crueldad, para luego vulnerar territorios o recursos naturales antes considerados como sagrados (Segato, 2016).

Es importante señalar que la búsqueda de las empresas por contratar personal femenino estaba basada en la necesidad de mano de obra barata y que no se organice para oponer resistencia. Según Wright, la expresión extrema de la violencia contra las mujeres, es decir, el feminicidio, se hace presente

[...] en el espectro de la mujer sin valor. Este espectro es el de una mujer que no merece que se le proteja ya que ella va a trabajar a las maquilas y luego se va a bailar, ella es la que no vale el costo de su propia reproducción social, aquella cuya muerte es insignificante [...]. El feminicidio recrea el mito de la mujer devaluada que habita Ciudad Juárez (Monárrez, Flores y García, 2021, p. 86).

Aunado al incremento de las actividades manufactureras, en Ciudad Juárez se suma otro fenómeno: el migratorio, tanto de personas que llegan de otros estados de la República como de quienes provienen principalmente de países centroamericanos. La migración a esta zona se da principalmente por dos razones: ya sea utilizar Ciudad Juárez como ciudad de paso para cruzar a los Estados Unidos o para buscar oportunidades laborales en la nueva industria manufacturera. A partir de una mirada sociológica, no se pueden pasar por alto las transformaciones por las que atravesó la ciudad: el proceso de industrialización, el incremento de la pobreza urbana, la generación de una identidad urbana cosmopolita, los flujos migratorios y los conflictos entre los diferentes cárteles del crimen organizado.<sup>11</sup>

Son precisamente estas fábricas maquiladoras las que comienzan a reclutar mujeres para laborar en ellas. A partir de esta incursión en la esfera laboral, las mujeres de Juárez comienzan a cobrar mayor relevancia no sólo en relación con ellas y sus familias, sino en

---

<sup>11</sup> La problemática referente al crimen organizado se vio agudizada con la “guerra contra el narcotráfico” que el gobierno de Felipe Calderón decidió enfrentar. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) dejó un saldo de 121,683 muertes violentas.

general para la economía urbana. Ellas transitaron de ser cuidadoras a ser proveedoras, de esposas a jefas de familia.

Esta situación, desde el punto de vista de la criminología interaccionista,<sup>12</sup> refleja que, cuando los constructos sociales establecidos comienzan a sufrir cambios y se rompe el parámetro establecido, muchas veces se puede dar una reacción social que intenta regresar al orden social primigenio establecido. En el caso de Ciudad Juárez esta reacción social se ha traducido en la violencia tan marcada contra las mujeres, muchas de las cuales han terminado siendo asesinadas.

La violencia contra las mujeres que ocurre en Ciudad Juárez sólo es muestra de lo que sucede en el resto del país y que tiene su origen en el patriarcado. Éste está instaurado en las familias, instituciones públicas, empresas, medios de comunicación y sociedad civil, entre otros espacios, y se legitima con la anuencia del Estado. Este poder patriarcal está sostenido por la violencia contra las mujeres y su objetivo es conservar el control sobre ellas.

Los trabajos académicos que se han desarrollado sobre la problemática en Juárez tratan de llamar la atención sobre los siguientes rasgos:

- Pobre infraestructura urbana
- La corrupción de los cuerpos policíacos
- Ser ciudad fronteriza
- Falta de una política integral de seguridad pública
- El incremento de la pobreza
- Insensibilidad de la sociedad frente a los hechos de violencia (Monárrez, Flores y García, 2021).

Para Carlos Monsiváis este fenómeno se arraiga en el contexto de ciudad fronteriza:

---

<sup>12</sup> Esta posición se fundamenta en la teoría del delito relacionado con la estructura social. Se trata de una corriente sociológica que recupera algunos conceptos de Emile Durkheim en el marco de su teoría estructural funcionalista. Su argumento es que el delito es un fenómeno social normal que se presenta en toda sociedad, asimismo las personas que cometen delitos son vistas como agentes reguladores de la vida social, y las sentencias que llegan a cumplir por sus delitos tienen como fin mantener la cohesión social.

La condición fronteriza de Ciudad Juárez impregna el imaginario colectivo de las imágenes marcadas por la ausencia de la ley. No me refiero sólo a la pesadilla del narcotráfico, sino a la idea de comunidades un tanto provisionales, que giran en torno a la posibilidad o imposibilidad de cruzar la frontera. De alguna manera, todos suscribimos la mentalidad fílmica y televisiva que nos hace ver las zonas fronterizas como emporios ya no del mal sino de la ilegalidad. Esta fantasía primaria en sí misma deleznable, es uno de los paisajes complementarios" (Monárrez, Flores y García, 2021, p. 102).

Los medios de comunicación también han desempeñado un papel en lo que respecta a visibilizar la violencia contra las mujeres, pero desde el lugar equivocado: no están en la primera plana de los diarios los casos narrados con ética y, en relación con los derechos de las víctimas, ni el seguimiento a la procuración de justicia; más bien, estos casos se convierten en la nota roja y con ello se deja ver que las víctimas son las culpables de lo que les ocurre y, en esa tesitura, ya muertas no tienen posibilidad de defenderse.

La violencia que sucede en Ciudad Juárez ha desencadenado una serie de esfuerzos gubernamentales desde las tres esferas de gobierno. Estos buscan frenar el nivel de violencia a partir de mejorar el contexto social y el incremento de oportunidades para el desarrollo humano de la población; pero para ello era necesario un mejor conocimiento de los ámbitos urbano y social donde ocurre la violencia y, así, las iniciativas gubernamentales logren cambios reales. Uno de los instrumentos que se creó para esto fue el Sistema de Información Geográfica de Femicidio (Sigfem).<sup>13</sup>

En 2013, el Colegio de la Frontera Norte editó *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*. En este documento de investigación empírica se aplica un análisis espacial y geoestadístico a diversos fenómenos violentos, dado que

---

<sup>13</sup> Este instrumento fue ideado, en 2005, por especialistas de El Colegio de la Frontera Norte para la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. El documento permite observar el avance sobre la condición de las niñas y mujeres con base en la información de cuatro acciones afirmativas.

[...] existen patrones espaciales, que responden a localizaciones de objetos geográficos, son un concepto estático; también existen procesos espaciales, concepto dinámico que muestra cómo ha cambiado la distribución a lo largo del tiempo. Ambos aspectos son fundamentales para determinar cuáles factores requieren ser modificados, reforzados o disminuidos para impactar en la presencia y distribución de diferentes violencias (Cervera y Monárrez, 2013, p. 15).

Una de las conclusiones de este estudio es que la conformación urbana de Ciudad Juárez ha mantenido un crecimiento con espacios urbanos en condiciones de segregación espacial; se trata de lugares donde la pobreza y un déficit muy alto de infraestructura y equipamiento urbano se ha relacionado, ya sea directa o indirectamente, con la violencia.

En lo que tiene que ver específicamente a la violencia contra las mujeres, la investigación se centra en el patrón espacial del feminicidio en Ciudad Juárez. Es interesante ver cómo la distribución espacial sufrió un cambio: mientras que entre 1993 y 2005 existía una conexión entre el domicilio de las víctimas y el lugar donde fueron hallados sus cuerpos, posterior a estos años el fenómeno ya no cuenta con un patrón espacial definido. Esta transformación es atribuida a la batalla que libran los grupos del crimen organizado, lo cual ha vuelto aún más compleja la violencia contra las mujeres.

Si bien el estudio que se presenta abarca de 1993 a 2010, nos puede dar una idea de ciertas características de las mujeres y las niñas víctimas de feminicidio en Ciudad Juárez:

- Durante los 18 años que contempla el estudio, existió una tasa ponderada de 7.79 feminicidios por cada 100 mil habitantes, lo que significa un incremento de 5.19 en 1993 a 26.68 en 2009.
- La edad promedio de las víctimas es de 26 años, pero otra edad contemplada es la de 17 años.
- Sobre su estado civil la mayoría de las víctimas eran menores de 18 años y solteras.
- La mayoría de las víctimas tenían menos de 18 años trabajaban en maquilas como obreras; otras tenían empleos que son bastante estigmatizados: en bares, como

bailarinas o trabajadoras sexuales; unas más se dedicaban al cuidado de sus casas y otro grupo de víctimas eran estudiantes.

Durante 2019, el Observatorio Ciudadano Especializado en Género presentó el monitoreo 2019 de violencia feminicida en Ciudad Juárez. Así, en ese mismo año se registraron 180 muertes de mujeres, de las cuales sólo el 7.7% fueron tipificadas como feminicidios. Las cifras han ido en aumento: 2015 registró 45 muertes, como puede observarse el número se cuatuplicó en tan sólo cuatro años.

### **1.3 México y la sentencia de Campo Algodonero: un parteaguas en la lucha por atender la violencia contra las mujeres**

En noviembre de 2001, en lo que en algún momento fue un campo algodouero, aparecieron los cuerpos sin vida de ocho mujeres. Entre ellas, Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. Sus muertes dieron pie al caso que se llevó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).<sup>14</sup> Las tres mujeres desaparecieron en fechas y lugares diferentes, aunque cercanos, y tenían en común ser jóvenes y de escasos recursos.<sup>15</sup>

¿Quiénes eran ellas? Cito el informe de la CoIDH:

Claudia Ivette González tenía 20 años de edad y trabajaba en una empresa maquiladora. Según una amiga cercana, “casi siempre salía con el tiempo limitado, ya que le ayudaba a su hermana con el cuidado de su hija, por esta razón a veces

---

<sup>14</sup> De los ocho cuerpos encontrados, sólo fueron reconocidos los tres que llegaron a la CoIDH.

<sup>15</sup> Es importante mencionar que, previo a que el Caso González y otras (“Campo Algodouero”) llegara a la CoIDH, algunas organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas llevaron el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Ésta presentó un informe con varias Recomendaciones al Estado mexicano, que se comprometió a adoptarlas. En su primer informe estipuló que se había logrado el cumplimiento parcial de las Recomendaciones emitidas por la CIDH, argumentando que para poder cumplirlas en su totalidad, era necesario que ésta le proporcionara más tiempo. La CIDH decidió otorgarle dos meses más. Sin embargo, durante este periodo el Estado mexicano no avanzó en el cumplimiento, razón por la cual, el 4 de noviembre de 2004, la CIDH, con fundamento en los artículos 51 y 61 de la Convención, entabló una demanda en contra del Estado mexicano ante la Corte IDH por su presunta responsabilidad en la desaparición y ulterior muerte de tres mujeres (Pérez Chávez, 2017).



llegaba tarde” al trabajo. El 10 de octubre de 2001 llegó dos minutos tarde a la maquila, por lo que le fue impedida la entrada. Ese mismo día desapareció. Esmeralda Herrera Monreal tenía 15 años de edad y contaba con “grado de instrucción de tercero de secundaria”. Desapareció el 29 de octubre de 2001, luego de salir de la casa en la que trabajaba como empleada doméstica (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009)

Por su parte:

Laura Berenice Ramos Monárrez tenía 17 años de edad y era estudiante del quinto semestre de la preparatoria. La última noticia que se conocía de ella era una llamada que hizo a una amiga el sábado 22 de septiembre de 2001, para avisar que estaba lista para ir a una fiesta (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).<sup>16</sup>

Las familias de las víctimas, así como sus amistades, reportaron las desapariciones dentro de las primeras 72 horas de ocurridas, pero la CoIDH concluyó, por la evaluación de pruebas, que las autoridades solamente las registraron, solicitaron a la Policía Judicial la investigación de los casos y el Programa de Atención a Víctimas del Delito emitió un oficio. Luego se distribuyeron carteles donde se anunció que las víctimas habían desaparecido y se recibieron las declaraciones de algunas personas (Vázquez, 2010).

La CoIDH pudo constatar que la actitud que las autoridades tuvieron cuando se denuncia la desaparición de Claudia, Esmeralda y Laura no correspondió con la gravedad de los hechos, pero sí hicieron comentarios y señalamientos discriminatorios en razón de su género y edad; también es necesario poner sobre la mesa que la condición social de las tres mujeres desaparecidas influyó para la nula diligencia que las autoridades prestaron en las investigaciones.

---

<sup>16</sup> Para consultar la sentencia completa ingresar a: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/centros/CEAMEG/01\\_Sentencia-Completa.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/centros/CEAMEG/01_Sentencia-Completa.pdf)

El 6 de noviembre se encontraron los cuerpos sin vida de Claudia, Esmeralda y Laura. El grado de conservación era incompleto, con hematomas, se mostraban signos de probable estrangulamiento y severa violencia sexual, semidesnudas y con las manos atadas.

Derivado del informe recibido por parte de la CIDH, la CoIDH se pudieron identificar los siguientes factores:

- Todas eran mujeres entre 15 y 25 años, eran trabajadoras en maquilas, de algunas empresas locales o trabajadoras del hogar; su situación económica era precaria y, pese a que no se tenía la información precisa, se podía presumir que muchas de estas mujeres eran migrantes y su llegada a Ciudad Juárez era reciente.
- La forma en que se perpetraron los crímenes tenía especialmente dos patrones: cautiverio y violencia sexual. Los cuerpos presentaban mutilaciones u otro tipo de tortura.
- La trascendencia de este caso se basó en la violencia extrema sobre los cuerpos de las mujeres. Los sucesos, pese a que no tenían relación entre ellos, sí compartían una coincidencia: las víctimas se eligieron solo por el hecho de ser mujeres y la violencia ejercida fue en razón del género de las víctimas (Chávez, 2017).

Posterior a escuchar los alegatos de todas las partes, la CoIDH sentenció al Estado mexicano por la violación de los siguientes derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

- Artículo 1 (Obligación de respetar derechos)
- Artículo 2 (Deber de adoptar disposiciones del derecho interno)
- Artículo 4 (Derecho a la vida)
- Artículo 5 (Derecho a la integridad personal)
- Artículo 8 (Garantías judiciales)
- Artículo 11 (Protección de la honra y de la dignidad)
- Artículo 19 (Derechos del niño)

- Artículo 25 (Protección judicial)<sup>17</sup>

Respecto de la “Convención de Belém do Pará”, se violó el artículo 7. La CoIDH asimismo determinó que el Estado mexicano incumplió las siguientes disposiciones internacionales:

- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
- Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)
- Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009) <sup>18</sup>.

En consecuencia, el Estado mexicano debía llevar a cabo la reparación integral del daño a las familias de las víctimas. Bajo los estándares internacionales, la definición de

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Para consultar la sentencia completa ingresar a:  
[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/centros/CEAMEG/01\\_Sentencia-Completa.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/centros/CEAMEG/01_Sentencia-Completa.pdf)

reparación integral busca dotar a las víctimas de herramientas que les brinden la posibilidad de darle un nuevo sentido a sus vidas después del hecho victimizante, y que ellas logren construir sus nuevos proyectos de vida. Se pretende apoyarlas para que mejoren su situación de vida y puedan enfrentar las repercusiones de la violencia vivida a partir de reestablecer y reconocer sus derechos y dignidad como personas, además de reconstruir el camino que logre reestablecer la confianza de las víctimas tanto en la sociedad como en las instituciones. En lo que respecta a las medidas de reparación, éstas se especifican en cinco modalidades: restitución, rehabilitación, indemnización por los daños, garantías de no-repetición y medidas de satisfacción. Así como el impacto en la vida de las personas es integral, de la misma manera debe considerarse la reparación, y que se asuma toda la complejidad tanto de los daños individuales como colectivos (Moscoso, 2011).

Las características que adopte esta reparación, a su vez, también influirán en el carácter traumático de las violaciones, aportando al alivio de su impacto o contribuyendo a su mantenimiento o profundización; en este sentido, las distintas medidas reparatorias deben seguir una determinada lógica y coherencia entre sí para que desplieguen realmente su potencial reparador y tanto su incumplimiento como el cumplimiento simulado o parcial no sólo anulan dicho potencial sino que pueden resultar, incluso, más dañinos que la violación misma, lo que arraiga su afectación individual, familiar y social (Moscoso, 2011).

Dentro de las reparaciones que la CoIDH ordenó al Estado mexicano están las siguientes:

1. Conducir de manera eficaz el procedimiento penal para identificar, procesar y sancionar a los autores materiales de la desaparición, privación ilegal de la libertad, tortura, violación y muerte de las jóvenes Laura Berenice Ramos Monárrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal.

2. Realizar las investigaciones necesarias a propósito de los señalamientos hechos al funcionariado por parte de las familias y, en caso de ser procedentes, procesarles y sancionarles.
3. Publicar en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, en un periódico de circulación nacional y en el de mayor circulación en Chihuahua la sentencia y los puntos resolutivos de la misma.
4. Crear una página de internet con la información personal de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua a partir de 1993. Esta información debe ser permanente y estar actualizada. A partir de ejercicios como estos se contaría con una base de datos a nivel nacional y con información personal, genética y muestras celulares de los familiares de las víctimas, de las mujeres localizadas o de los cuerpos sin vida hallados en algún lugar del país. Con ello se cotejar las distintas evidencias y datos que actualmente se encuentren dispersos.
5. Para honrar a las víctimas, el Estado debe reconocer su responsabilidad en la violación a los derechos humanos de Claudia, Esmeralda y Laura, por medio de un acto público transmitido en el ámbito local, estatal y nacional. Con la finalidad de dignificar a las tres víctimas de la sentencia de Campo Algodonero y a todas las otras en Ciudad Juárez, el Estado debería levantar un monumento en el lugar de hallazgo de las víctimas. Esto sería un recordatorio de ellas y una muestra del compromiso constante del Estado por evitar más muertes violentas en esa Ciudad.<sup>19</sup>
6. Homologar y estandarizar el conjunto de protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia usados en la investigación y sanción de los delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidio en mujeres. Esto conforme a diversos instrumentos internacionales como el Protocolo de Estambul, el Manual sobre la prevención e

---

<sup>19</sup> El acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por parte del Estado mexicano no cumplió con lo solicitado por la CoIDH: no hubo un acuerdo previo con las familias de las víctimas, aunado a que el representante enviado por el gobierno en turno para la disculpa pública fue el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Felipe Zamora Castro, cuando para tal acto las familias esperaban a alguien de mayor jerarquía. Simbólicamente esto habría demostrado una real voluntad política de parte del Estado.

investigación efectiva de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias de las Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con perspectiva de género.

7. Si bien la CoIDH reconoció que el Protocolo Alba<sup>20</sup> como un esfuerzo importante en la materia, era necesario que éste tuviera estándares mínimos para su correcta utilización.
8. Capacitar a las personas servidoras públicas que tengan participación directa o indirecta con la prevención, investigación, procesamiento y sanción de hechos que tengan que ver con los ejes rectores de derechos humanos y género, perspectiva de género y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres. Entre estos funcionarios se encuentran policías, fiscales, servicios periciales, jueces, cuerpos militares, encargadas de la atención y asistencia legal a víctimas del delito y cualquier otra de jurisdicción local, estatal y federal. Esto para que el aprendizaje no sólo sea de normas e instrumentos internacionales, sino que el funcionariado pueda generar capacidades para lograr reconocer la discriminación y violencia que experimentan las mujeres en su vida cotidiana.
9. El Estado mexicano deberá realizar la reparación de daños y perjuicios a los familiares de las tres víctimas, así como el pago de gastos y costas a sus representantes (Chávez, 2017).

Con el paso del tiempo, entonces, ¿cuál ha sido la importancia de la sentencia del “Campo Algodonero”? Independientemente de las otras sentencias que el Estado mexicano ha recibido por parte de la CoIDH,<sup>21</sup> la del “Campo Algodonero” ha trascendido no sólo en la política pública mexicana y, además, ha servido para que diversos países de la región la utilicen en la modificación de sus propias legislaciones en favor del acceso de las mujeres a

---

<sup>20</sup> El Protocolo Alba es un mecanismo preventivo y reactivo en realizar la búsqueda inmediata para la localización de mujeres y niñas desaparecidas, con el fin de proteger su vida, libertad personal e integridad; esto mediante un plan de atención y coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, que involucren a medios de comunicación, sociedad civil, organismos públicos y privados, en todo el territorio mexicano. El Protocolo fue modificado y actualizado hasta el 12 de julio del 2012, de esta manera se buscó dar cumplimiento a lo ordenado por la CoIDH.

<sup>21</sup> México ha recibido 14 sentencias por parte de la CoIDH.

una vida libre de violencia. El análisis que realizó la CoIDH para dictar la sentencia se basó principalmente en cinco ejes, los cuales han logrado marcar pautas que lograron hacer de ésta una sentencia tan relevante: debida diligencia en la investigación de hechos de violencia contra las mujeres; discriminación y violencia contra las mujeres; estereotipos de género; feminicidio como tipo penal; asimismo, la protección a niñas

En México, la sentencia del “Campo Algodonero” es uno de los referentes en materia de derechos humanos de las mujeres. Ésta visibilizó que el país no los ha respetado y no ha generado un Estado de Derecho que lograra el acceso a la justicia de las víctimas. Fue la primera sentencia emitida en que se juzga con perspectiva de género. Es a través de esta sentencia que muchas mujeres en Ciudad Juárez y muchas más a lo largo de México, pudieron ver cristalizadas las denuncias que llevaban haciendo acerca del preocupante contextos de violencia y discriminación que ellas vivían en un país con una cultura machista y patriarcal estructural.

Como se vio a lo largo de este capítulo, la violencia que experimentan las mujeres es una problemática que involucra a todo el continente. Dicha violencia tiene su origen en la construcción de una sociedad patriarcal de profundas e históricas inequidades entre los géneros. Estas inequidades han sido sostenidas en el andamiaje social y transmitidas intergeneracionalmente, lo cual ha dado como resultado que la violencia contra las mujeres tenga un carácter estructural.

Los instrumentos internacionales constituyen el marco normativo para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Estos representan una lucha ganada por el movimiento feminista de la región. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como “Convención de Belém do Pará”) y la Ley Modelo Interamericana sobre Femicidios han sido la base para la construcción de las diversas legislaciones en el continente en favor de los derechos de las mujeres y, específicamente, en materia de violencia contra ellas.

México ha logrado avances relevantes en materia de legislación en favor de castigar la violencia contra las mujeres; se cuenta con instituciones encargadas de vigilar el

cumplimiento de estas leyes; sin embargo, como veremos más adelante la legislación *per se* no es suficiente para alcanzar el objetivo: una vida libre de violencia para las mujeres.



## **Capítulo 2. Los Centros de Justicia para las Mujeres: una respuesta institucional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres**

En el capítulo anterior se hizo un recorrido por la situación de violencia contra las mujeres tanto a nivel regional como en México y el caso particular de Ciudad Juárez; también se expuso cómo los instrumentos internacionales han sido un recurso utilizado por México para construir la legislación en materia de derechos de las mujeres.

En este capítulo se hará un recorrido sobre los antecedentes a la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres: cuál ha sido su conformación y cuál es el modelo de atención con el que se busca brindar a las mujeres un espacio en el que logren obtener apoyo a su situación de vulnerabilidad por la violencia que atraviesan.

### **2.1 El camino previo a los Centros de Justicia para las Mujeres**

Antes de adentrarnos al trabajo que desarrollan los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM), me pareció importante dedicarle unas líneas a los antecedentes que han existido dentro de la gestión pública para la defensa de los derechos de las mujeres.

En los Estados democráticos, las instituciones son la base en la cual se sostiene la legalidad y la gestión de políticas públicas para su ciudadanía. De este modo pueden incorporarse estándares de derechos humanos, más allá de las gestiones de gobierno, los cambios en la opinión pública o las variaciones presupuestales. En materia de derechos de las mujeres, las instancias que se dedican a trabajar el tema no existirían sin las organizaciones ni los movimientos de mujeres en México, y, en el caso de este trabajo, en Chihuahua. Hay que señalar que son precisamente estas instancias sociales las que permiten, también, la revisión del funcionamiento de dichas instituciones y su mejora a partir del diálogo acerca de las mejores formas de proteger los derechos de las mujeres.

A partir de acciones desarrolladas a nivel internacional, desde convenciones, conferencias, plataformas y las recomendaciones de los distintos comités de seguimiento derivados del derecho internacional de los derechos humanos, México ha generado

legislación e instituciones en la materia. Éstas, sin duda, han fortalecido la lucha en favor de la erradicación de las violencias que enfrentan. Su construcción ha buscado la armonización con los estándares internacionales.

Una cuestión, no menor, a tomar en cuenta al respecto de la institucionalización de los temas de género y de las mujeres, es que introduce, tanto en las agendas de gobierno como en las de las mismas instituciones, el tema jurídico. Es decir, ya no sólo depende de la voluntad de un gobierno y/o de un movimiento de mujeres organizado, sino que cualquier iniciativa, acción o programa, estará supeditado a los contenidos del marco jurídico internacional, nacional y local. Esto implica incorporar las realidades sociales de las mujeres a los ritmos, a veces en extremo lentos y complicados, de la institucionalidad; e incluso, en algunos casos, obligan al replanteamiento de las propuestas de la agenda de género, de forma sustantiva, para lograr adecuarse a estas lógicas político-administrativas” (Castorena, 2021, p. 38).

Dentro de esta ruta de trabajo, se sumaron algunas voces que apuntaban por puntualizar la importancia de mirar las formas y fondos de la institucionalización de la perspectiva de género. Como puntualizó Maruja Baring, esto “implicaba un proceso que no necesariamente se resolvería con una modificación administrativa, como un ‘área de la mujer’, que fuese una especie de protuberancia en cada institución” (Castorena, 2021, p. 42). Es decir, que las instituciones no sólo generen áreas como apéndices y exclusivamente “por cumplir” con las exigencias formales de la normatividad, sin dotarles de herramientas, personal y presupuesto para que funcionen adecuadamente. Como se ha reiterado desde distintas voces académicas y sociales, una política pública sin presupuesto es simulación. Para enero de 2000 se creó, por decreto presidencial, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Su objetivo es “[p]romover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno

de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2001: 1).

En Chihuahua han existido casos emblemáticos respecto de la violencia contra las mujeres, tan es así que existe la sentencia de Campo Algodonero. Entre las causas apuntadas por distintos estudios sobre el tema se encuentran la vigencia de prejuicios y estereotipos machistas, la indiferencia de las autoridades, el predominio del crimen organizado, la impunidad de larga data a propósito de este tema, las malas condiciones laborales de las mujeres (en particular de quienes integran además un grupo históricamente discriminado) y la precarización del espacio público. Al de Campo Algodonero se fueron sumando más casos: por ejemplo, Paloma Angélica Escobar Ledezma, quien desapareció el 2 de marzo de 2002 y fue hallada muerta el 29 de marzo del mismo año. Norma Ledezma, su madre, logra armar una campaña mediática a través de la cual une a su causa a otras madres que se encontraban en la misma circunstancia.

Si bien la idea de este capítulo es hacer un recorrido institucional de lo que pasaba antes de la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres, como ya se ha mencionado antes, se debe señalar que la política institucional en materia de derechos de las mujeres en México va de la mano con el trabajo y la exigencia de mujeres y organizaciones de mujeres que impulsaron la creación de éstas. Por ello vale la pena considerar detalladamente este esfuerzo.

Ejemplo de lo anterior es la labor que se realizó para conmemorar el 8 de marzo de 2002. Entonces diversas organizaciones tomaron la decisión de hacer un recorrido desde Chihuahua a Ciudad Juárez, en el que se manifestaron contra la impunidad existente en el caso de 271 asesinatos de mujeres que se llevaban registrados hasta ese momento. La marcha fue denominada “Éxodo por la vida”. La manta que las acompañó al frente decía “ÉXODO POR LA VIDA. ¡NI UNA MÁS ASESINADA EN JUÁREZ! MUJERES DE NEGRO”. La apuesta era seguir visibilizando la ola de violencia en la que estaban sumergidas las mujeres de ese estado (Cimacnoticias, 2022).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Consultar en: <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/con-dignidad-llego-el-exodo-por-la-vida/>

¿Qué se comenzó a gestar después de estas acciones? En Chihuahua, a partir del Acuerdo A/003/04, del 30 de enero de 2004, se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Ésta se adscribió a la entonces Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República (PGR). La Fiscalía tenía por objeto coordinar y supervisar la representación del Ministerio Público de la Federación, que conforma la Agencia Mixta del Ministerio Público para la instrumentación de acciones conjuntas en las investigaciones tendientes a esclarecer los homicidios de mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares en Ciudad Juárez, Chihuahua.<sup>23</sup>

El año 2009 vería nacer la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. La creación de esta institución obedece a una política pública que pretendía realizarse a partir de la publicación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y su reglamento (en 2007 y 2008, respectivamente). En este punto hago un paréntesis para apuntar que la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia data de 2006. Es decir, la legislación en Chihuahua sucedió antes que la federal. Es importante de señalarlo porque, de alguna manera, en Chihuahua se escenificaron todas las resistencias sociales frente a este tema y, también, la sociedad civil organizada tuvo que pensar en maneras creativas y novedosas de exigir a la autoridad el cumplimiento del marco normativo en la materia.

Si bien los Centros de Justicia tienen aún mucho camino por recorrer para lograr mejorar sus prácticas institucionales, a continuación, se transcriben extractos de algunas entrevistas que están recogidas en el libro *Centro de Justicia para las Mujeres en Chihuahua*, del año 2021. En este documento las mujeres que trabajan en organizaciones de derechos de las mujeres relatan lo que ocurría en esa entidad antes de la existencia del CEJUM:

---

<sup>23</sup> Para conocer el Decreto en su integridad consultar en: <https://ismujeres.gob.mx/documentos/historicos/fiscaliajuarez.pdf>

Martha González Rentería, integrante del Centro de Atención a la Mujer Trabajadora (CAMT), organización fundada en 1991:

[...] ir a la fiscalía —casi generalmente a la del centro— en donde se les indicaba y se les acompañaba para que desde ahí pusieran la denuncia. Y obvio que no había nada especializado en ese entonces. En nada. Era una denuncia más como cualquier otra denuncia, en donde, además —como ya sabemos— este tipo de denuncias eran muy desestimadas.

Rosa María Sáenz Herrera, refiere el trabajo que desarrolló en el CAMT como responsable de la asesoría jurídica a usuarias, comenta que:

Muchas veces la psicóloga, en ese momento, era así como un toma-y-daca entre ella y yo: “Oye tengo un asunto. La señora está con muchas dudas, tiene mucho temor. Te la mando”. Porque yo veía primero más la necesidad de atención psicológica que la jurídica. Entonces, pues se la mandaba. Entonces ya me la mandaba, así como “bien fortalecida, bien empoderada” y empezábamos el asunto. Y viceversa. También ella decía “Ya tengo una señora que está decidida a divorciarse. Te la mando” [...] Y así. Así estuvimos por... hasta la fecha todavía con Martha eso hacemos entre Martha y yo. Y realmente entro al Centro de Atención no nomás por el litigio en materia familiar, sino más bien para atención a la violencia familiar”.

Alma Gómez Caballero de El Barzón, refiere lo siguiente:

En esos momentos, las organizaciones de mujeres no asegurar a las mujeres su acceso a una vida libre de violencia. La construcción de la política pública en torno al tema de mujeres se encontraba aún en ciernes, bajando lentamente en la administración federal luego del parteaguas que significó la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Es posible referir entonces que tanto las acciones como la voluntad

de las mujeres de la sociedad civil, provenían más de un anhelo previo de justicia, que era orgánico y casi intuitivo. Alma recuerda que fue idea de Lucha (Luz Estela Castro Rodríguez) comenzar con estrategias de socialización del derecho, a partir de las cuales la gente se fuera apropiando de éste (Castorena, 2021, pp. 129-131).

## **2.2 El fundamento normativo y la estructura del Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez**

A continuación, se expondrán las bases normativas que permitieron la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres en México y posteriormente las particularidades del que existe hoy en día en Ciudad Juárez.

### **2.2.1 Fundamento normativo**

Los Centros de Justicia para las Mujeres son una política pública que ha sido construida con base en un marco normativo robusto, tanto a nivel internacional como nacional. Con estas instituciones se pretende no sólo que exista un compromiso de parte de los estados de la República mexicana en materia de los derechos humanos de las mujeres, sino sobre todo que se garantice el ejercicio pleno de éstos, en particular los que tienen que ver con una vida libre de violencia.

Parte de la legislación que se considera para la creación de los CEJUM la conforman la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Como política pública, los CEJUM están incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y en el Programa Integral para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Lo anterior ocurrió, en 2011, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Ésta, como es bien conocido, fortaleció la inclusión y el impacto de los instrumentos de derecho internacional en la legislación nacional. La importancia de este

hecho jurídico para el acceso cotidiano de las personas a la procuración de justicia, particularmente quienes forman parte de grupos en situación de discriminación como las mujeres, radica en que se difumina la disyuntiva del funcionariado entre atenerse a la norma local o internacional para, en su lugar, realizar aquellas acciones institucionales que protejan de manera más amplia los derechos en general.

### **2.3 El caso de Ciudad Juárez**

A pesar de que la no existencia de lineamientos, estructuras jurídicas ni protocolos especializados, el 26 de marzo de 2012, autoridades federales y estatales inauguraron el Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez. Éste contó con una inversión seminal de más de 23 millones de pesos. Su creación respondió a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) por el caso Campo Algodonero (Cimacnoticias, 2012).

La apertura de dicho Centro no fue bien recibida por la sociedad civil ni por las familias de las mujeres desaparecidas y asesinadas. En este sentido, la acción fue tomada como un acto de simulación por parte del Estado, intentando demostrar que comenzaba a realizar acciones para que las mujeres de Ciudad Juárez contaran con un espacio institucional para impulsar una vida libre de violencia. Hay que señalar que dicha desconfianza ciudadana se alinea con muchos años de impunidad respecto de las violaciones graves y estructurales de derechos humanos, particularmente de las mujeres.

Casi cinco meses después de la apertura, el 11 de agosto de 2012, se crean de manera formal los Centros de Justicia para las Mujeres en el estado de Chihuahua a partir del ACUERDO No. 049 de su Gobernador Constitucional.

El 18 de diciembre de 2021, después de una serie de ajustes al Acuerdo original de 2012 sobre el que en años posteriores se realizaron algunas modificaciones, entra en vigor el Acuerdo 160/2021. Éste expide el Reglamento Interior de los Centros de Justicia para las Mujeres del estado de Chihuahua.

El objeto del Reglamento es “establecer y regular las atribuciones, funciones y mecanismos que rigen la organización, control, supervisión y funcionamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres del estado de Chihuahua, instituidos con la participación de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo que regula la organización y el funcionamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres” (Acuerdo 160, 2021, p. 3).

Con la finalidad de lograr el cumplimiento de los objetivos de trabajo de los Centros de Justicia para las Mujeres, se afirma en sus documentos fundacionales que éstos tendrán como fundamento normativo los siguientes ordenamientos: el Código de Ética y de Conducta de las personas al servicio del Gobierno del estado; el Código de Conducta y Lineamientos que aseguran la Integridad y el Comportamiento Ético de los Centros de Justicia para las Mujeres; y el Código de Conducta Aplicable al Desempeño de las Coordinaciones de los Centros de Justicia para las Mujeres.

Para lograr la operación de los Centros de Justicia para las Mujeres se instituye un Consejo Consultivo. De acuerdo con el Acuerdo de Regulación, éste estará formado por una Dirección General de Coordinación de los Centros y Coordinadoras del Centro de que se trate. Dichas coordinaciones dependerán de la Dirección General de Coordinación de los Centros y serán designadas por la persona que se encuentre a la cabeza de la Fiscalía.

## **2.4 Estructura de los Centros de Justicia para las Mujeres de Chihuahua<sup>24</sup>**

A partir del Acuerdo 160/2021, emitido el 18 de diciembre de 2021 y que emite el Reglamento Interior de los Centros de Justicia para las Mujeres del estado de Chihuahua, los Centros de Justicia para las Mujeres se integrarán de la siguiente manera: un Consejo Consultivo, integrado de conformidad con el Acuerdo de Regulación, una Dirección General de Coordinación de los Centros y Coordinadoras del Centro de que se trate (se especifica

---

<sup>24</sup>Acuerdo 160/2021 (2021). Reglamento Interior de los Centros de Justicia para las Mujeres del Estado de Chihuahua. La información descrita en este apartado fue recuperada del Acuerdo 160/2021 por medio del cual, el 18 de diciembre de 2021, se emite el Reglamento Interior de los Centros de Justicia para las Mujeres del estado de Chihuahua. No se incorpora toda la información de las acciones que se describen de las áreas de los Centros, sino que se ejemplifican las actividades más trascendentes.



que las Coordinadoras dependerán de la Dirección General de Coordinación de los Centros, y serán designadas por la persona Titular de la Fiscalía).

También se señalan en el Acuerdo las funciones que las Coordinadoras ejercerán. Éstas estarán establecidas de conformidad con la distribución que establezcan las disposiciones del Acuerdo de Regulación y, también, con la normatividad que emita la Fiscalía General del estado. Los Centros cuentan con la siguiente estructura:

- **Coordinación del Área de Atención Integral**

Su función es coordinar todas las áreas de atención integral; es la responsable de estar en contacto con las organizaciones de la sociedad civil. Con ellas deberá revisar los casos que lo ameriten; da seguimiento y refiere los casos que son depositados en el buzón de recomendaciones; representa al Centro y brinda asistencia las veces que sean necesarias y le sean solicitadas; organiza la capacitación para el personal del Centro; realiza tareas administrativas de diversa índole que merezcan su atención; así como también acompaña a usuarias en casos de urgencia y representa a la Coordinadora del Centro cuando así se le requiera.

- **Recepción**

Da la bienvenida a todas las mujeres que acudan a los Centros, familiares o personas que le acompañen y busca hacerlas sentir cómodas, debe coadyuvar a que estos sean espacios de confianza y tranquilidad; pide los datos personales y, en su caso, de las personas menores de edad que les acompañen; inicia el trámite en el Sistema Informático de Registro de Atención a Mujeres (SIRAM); canaliza a las mujeres al Área de Primera Entrevista para la continuación del proceso de atención cuando lleguen casos urgentes o de acuerdo con las necesidades de las mujeres que se acerquen a solicitar atención, ellas podrán ser referidas al área psicológica, médica u otra similar; lleva al Área Lúdica a niñas y niños que acompañen a las mujeres que lleguen a los Centros; informa a las mujeres que arriban el procedimiento

que se desarrolla al interior de los Centros; apoya el acceso de las personas con alguna discapacidad al Centro; además, identifica si alguna mujer necesita una persona traductora o intérprete y, en su caso, gestiona su participación.

- **Primera Entrevista**

Aquí se elaboran los formatos que se necesitan para otorgar la entrevista primera a las mujeres solicitantes; se realiza la entrevista inicial a ellas para identificar las necesidades personales y familiares por las cuales llegaron al Centro, tratando de orientar, gestionar y darles a conocer el tipo de alternativas con las que se cuentan para cubrir sus solicitudes (esto, brindando una atención con calidad y calidez en el servicio que se ofrece); se abre expediente general de cada caso presentado; se aplica el cuestionario con el propósito de poder detectar el grado de riesgo de las mujeres; se las canaliza al área correspondiente para la tramitación de una medida de protección o a los refugios creados para mujeres en situación de violencia, con base en los niveles graves y severos de riesgo (esto de acuerdo con la información recabada en el cuestionario de riesgo; si la mujer que llega a los centros requiere refugio temporal, es canalizada al Área de Empoderamiento Económico Social); también se da seguimiento a los casos que ya fueron ingresados a los centros y realizar visitas domiciliarias.

- **Área Lúdica o de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes**

Se hace cargo de registrar a niñas, niños y adolescentes (NNA) que son llevados al área; ofrece la atención pertinente dependiendo de la edad de las NNA; les explica la razón por la cual están en el Centro; identifica el estado de riesgo de las NNA; en caso de necesitarlo les remite a áreas especializadas e incluso informa a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en caso de que se requiera una atención más puntual.

- **Psicología**

Desde este espacio, se instituyen estrategias para realizar intervención en crisis a mujeres en situación de violencia que acuden al Centro; se llevan a cabo acciones de intervención individual; se canaliza a otras áreas del Centro de acuerdo con las necesidades específicas; se desarrolla e integra en el expediente el historial de atención psicológica y se generan pautas terapéuticas con perspectiva de género.

- **Asesoría Jurídica en Materia Familiar**

Se otorga asesoría jurídica en materia familiar y con perspectiva de género o, en su caso, orienta a la usuaria según el ámbito de competencia; ofrece toda la información necesaria a las mujeres sobre sus derechos; en caso de que el Ministerio Público ya esté involucrado, trabaja lo necesario, que esté dentro de su competencia, para solicitar las órdenes de protección preventivas o de emergencia.

- **Área Médica**

Se hace una revisión del expediente del caso y la parte clínica donde se precisan las condiciones en que se presentan las mujeres, la atención que se brinda, el tratamiento que se recibe y, en su caso, el tipo de violencia que experimentó; ofrece consejería en los servicios médicos así como información suficiente para que las mujeres que asisten al Centro puedan tomar decisiones voluntarias e informadas; brinda tratamiento médico primario, a excepción de que se considere la necesidad de una atención más especializada.

- **Empoderamiento Económico y Social**

El área encabeza acciones para el resguardo temporal de la usuaria cuando así lo requiera, así como le acerca los programas de apoyo comunitario o laborales de autoempleo, bolsa de trabajo, proyectos productivos y de emprendimiento (esto con la intención de coadyuvar a la independencia económica de las usuarias y su incorporación a la vida productiva); es el

enlace con las dependencias y entidades que trabajan el este, así como con las instancias federales, estatales o municipales y sus organismos que tienen programas productivos y de emprendimiento.

- **Estadística y Soporte al Sistema Informático de Registro de Atención a Mujeres**

El área envía reportes estadísticos periódicos a distintas instancias federales y estatales, así como mensualmente a la Coordinadora del Centro; actualiza de manera regular la información mensual de publicidad, talleres, cursos, pláticas y atenciones del Centro para el Programa Chihuahuense para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como el Programa Institucional para Investigación de la Situación de la Usuaria Entrevistada y a través del protocolo correspondiente; asimismo realiza correcciones y mejoras del SIRAM.

- **Administrativa**

Establece, de forma conjunta con la Coordinadora del Centro, los lineamientos, normas, sistemas y procedimientos para administrar los recursos humanos, materiales y financieros; revisa las propuestas para adquirir bienes, servicios y suministros brindando atención a proveedores para cotizaciones y realización de servicios o proyectos; labora en conjunto con la Coordinadora del Centro y titulares de las distintas áreas para elaborar y actualizar los manuales de organización, procedimientos y servicios al público; supervisa las obras de ampliación o remodelación del edificio con fines informativos para la Coordinación de los Centros; también funciona como vínculo con las instancia dependientes de la Fiscalía Especializada para conocer denuncias por parte de los ministerios públicos asignados a la primera entrevista.

- **Espacio de apoyo de organizaciones civiles que trabajan por los derechos de las mujeres**

De acuerdo con los Artículos 1º y 5º del Acuerdo de Regulación, las organizaciones de la sociedad civil contarán con participación incluyente, plural y representativa de organismos de la propia sociedad civil que trabajen por los derechos de las mujeres. Estos, dentro de los centros, contarán con un espacio de atención permanente. Las organizaciones que estén laborando dentro de los centros deberán proceder de acuerdo con los derechos, principios y premisas que dicta el Reglamento Interior de los Centros de Justicia para las Mujeres del estado de Chihuahua. Asimismo, deberán informar sobre todas las acciones al interior del Centro en favor de las mujeres que son atendidas en los centros.

## **2.5 El modelo de atención de los Centros de Justicia para las Mujeres<sup>25</sup>**

En el Artículo 8º de la LGAMVLV se establece lo siguiente: “Los modelos de atención, prevención y sanción que establezcan la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios son el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de violencia familiar, como parte de la obligación del Estado, de garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos” (Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007, p. 3).

A partir de lo dicho en la LGAMVLV, es el Sistema Nacional de Seguridad Pública el que asume la obligación del Estado al integrar las diversas intervenciones públicas en un modelo, como lo establece la citada Ley. A la par de dicho modelo, lo que se generan también son nuevos paradigmas transformados en premisas respecto de la erradicación de la violencia contra las mujeres. A continuación, se hace un desglose de éstas:

- El Centro cambia la orientación de sus políticas desde un enfoque punitivo a otro de prevención con participación ciudadana, acompañada de acciones sociales. Con ello se persigue reconstruir el tejido social y las condiciones igualitarias para que las

---

<sup>25</sup> Cfr. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, 2012. *Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres: Guía Metodológica*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164841/01ModeloCJM\\_Secretariado\\_Ejecutivo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164841/01ModeloCJM_Secretariado_Ejecutivo.pdf)

mujeres puedan lograr la autonomía que es resultado del ejercicio de todos los derechos sin discriminación.

- El Centro articula una Red de Colaboración que opera de manera coordinada para la atención integral a las mujeres, hijas e hijos que experimentan violencia. Se les brindan todos los servicios bajo un mismo techo, con el propósito de evitar procesos de revictimización. De este modo se hace también una utilización eficiente de recursos públicos y se considera el contexto complejo y multicausal en el que ocurre la violencia de género.
- Los servicios que se ofrecen se centran en las necesidades de las mujeres y el respeto de sus decisiones. Quienes los operan realizan un acompañamiento, con lo que se rompe la atención tradicional de rutas rígidas de atención. De este modo se elude revictimizar a la persona usuaria, obligándole a seguir rutas de atención incompatibles con sus decisiones, trayectorias y contextos de vida.
- El Centro se preocupa por ampliar la atención y su alcance. El Proceso Integral de Atención no solo ofrece servicios relacionados con la administración de justicia, sino que incluye asimismo acciones que implican instituciones sociales y de seguridad en los tres órdenes de gobierno. Por ello se reconoce la obligación del conjunto de las instituciones públicas para que cada una, en el ámbito de su competencia, contribuya al disfrute universal de derechos humanos.
- En la atención se integran los servicios *in situ*. Esto permite establecer una ruta de atención que genere confianza en la Institución. Es importante recordar que, de manera desafortunada, las instituciones que dan atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos actúan en un contexto más amplio de impunidad histórica y reconocer las enormes deudas de justicia hacia ciertas poblaciones, como las mujeres, debe ser su punto de partida.
- El Centro reconoce que las mujeres son titulares de derechos, por lo que sus directrices y políticas públicas no se basan exclusivamente en programas asistenciales. Esto es importante de señalar, pues constituye un enfoque distinto respecto del tradicional que ha imperado en las políticas sociales: lo que se busca

no es tanto la compensación material como el fortalecimiento del Estado de Derecho para que las mujeres puedan desarrollar sus proyectos de vida en un ambiente seguro y libre de discriminación.

- En el Centro se produce un ambiente seguro, confiable y cómodo, que genera confianza y evita revictimizar a las usuarias. Es fundamental que los espacios de acompañamiento a las víctimas y procuración de justicia en el país tengan un diseño accesible y favorable a la expresión de todas las diversidades que definen la condición de las mujeres usuarias.
- En el Centro se brinda un servicio profesional y especializado; se establecen roles específicos a cada una de las personas que integran el Centro. Así, las usuarias sabrán que están siendo atendidas por personal profesional y que opera de acuerdo con los estándares más altos de derechos humanos.

Uno de los objetivos del modelo es homologar los criterios para el funcionamiento y la atención de los Centros en todo el país. Esto a partir de la consideración de las particularidades de cada estado o municipio. El modelo también define por los indicadores que a continuación citamos:

*Visión:* Ser reconocidos como el primer país en implementar un modelo de alcance nacional que aplique estrategias efectivas e innovadoras de prevención, empoderamiento y atención que erradiquen la violencia contra las mujeres [...]

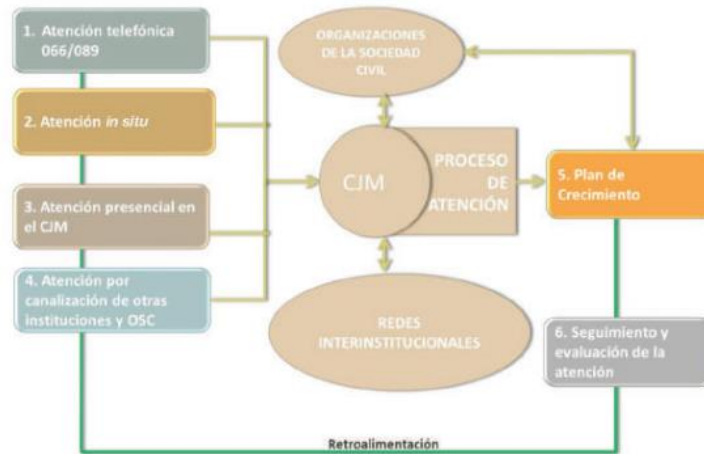
*Misión:* Es una institución que facilita el acceso a la justicia y a la prevención de los factores de riesgo a las mujeres, niñas, adultas mayores, migrantes, discapacitadas e indígenas, logrando así mayor seguridad para ellas y para sus hijas e hijos, con el apoyo de una Red de Colaboración, favoreciendo su empoderamiento e inclusión social [...] *Objetivo general:* Ofrecer servicios interinstitucionales, personalizados, especializados, de forma integral, con criterios unificados que brinden alternativas de solución a las mujeres y sus hijas e hijos que viven violencia [...] *Objetivos específicos:* [...] Convocar a las instituciones para la celebración de convenios de

colaboración con el fin de articular los servicios que se ofrecen de manera integral en los Centros de Justicia para las Mujeres [...]; Reunir todos los esfuerzos institucionales para contribuir a erradicar la violencia de género y la dignificación de las mujeres [...]; Lograr que las mujeres alcancen un estado de conciencia, autodeterminación y autonomía, reconociéndolas como sujetas de derechos [...]; *Valores*: Los valores forman parte de la cultura institucional, por lo que es necesario dar a conocer el Código de Ética y el Código de Conducta que deben normar los actos de las directoras y de las y los operadores del Centro, las organizaciones de la sociedad civil, Redes de Colaboración y aliados que participan en los CEJUM.

Es pertinente también señalar que el modelo de los Centros de Justicia está sostenido por seis componentes: acceso a la justicia; atención; empoderamiento; indicador de mujer libre de violencia como resultado; indicador de erradicación de la violencia en la sociedad como impacto; y prevención

Los componentes que se refieren al acceso a la justicia y la prevención de la violencia están concebidos como los dos pilares de la operación del Centro. Como toda política pública, para concretar el modelo en cada, es obligación del Estado dotar de las herramientas necesarias que faciliten a la institución su labor, considerando la complejidad de los escenarios de violencia que viven las mujeres. El modelo considera un proceso integral de atención. Éste deberá adecuarse y funcionar de acuerdo con los criterios y las nuevas actividades que permitirán brindar un servicio integral de calidad. El proceso integral se compone, a su vez, de seis grandes procesos globales. Los describimos a continuación:





Proceso integral de atención de los CEJUM<sup>26</sup>

Los requerimientos que deben cumplirse para lograr el plan de implementación del modelo se desarrollan en cuatro fases: estrategia de negociación; planeación del proyecto; implementación y pruebas piloto; asimismo, un proceso de supervisión, seguimiento y certificación

Para el logro de los objetivos legales y de política pública, estas fases contemplan una serie de estrategias y acciones que se basan en nueve elementos:

1. Infraestructura, mobiliario y equipo: en la medida en que las instalaciones que atienden a personas en situación de vulneración, en este caso mujeres, existe desde un principio el mensaje de que merecen un trato digno.
2. Esquema de financiamiento integral: para el buen funcionamiento es necesario que exista un recurso destinado a atender todas las acciones del CEJUM para lograr alcanzar los objetivos, una política pública sin recursos es solamente una simulación del Estado de que pretende atender la población objetivo de ésta.
3. Imagen, promoción y difusión: es de suma importancia que la población conozca sobre la existencia del Centro; de esta forma, las mujeres que necesiten utilizar sus servicios sepan a dónde acudir.

<sup>26</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, 2012. Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres. Guía Metodológica.

4. Estructura asignada por instituciones: al buscar que el CEJUM tenga incorporado en un mismo espacio personal de diversas instituciones, debe procurarse que esta representación sea profesional y apoye de manera adecuada a las mujeres que asistan en busca de orientación.
5. Capacitación: la mejor manera de brindar atención con calidad a quienes requieren los servicios del CEJUM es profesionalizar al personal que se encuentra laborando en él.
6. Proceso (ruta) de atención: con esto se busca que las mujeres que asisten al CEJUM tengan la claridad de lo que deben realizar para contar con una atención integral y no se las revictimice con trámites insuficientes.
7. Normatividad: ésta brinda las bases sobre las cuales el CEJUM deberá operar.
8. Sistemas, conectividad, bases de datos: el CEJUM debe contar con un sistema que le permita compartir su información con la Fiscalía de Género para volver eficiente la atención a quienes llegan en busca de apoyo.
9. Seguimiento y mejora continua: es necesario que el CEJUM considere evaluaciones periódicas, tanto internas como externas, para fortalecer la atención a las mujeres que acuden a sus instalaciones.

### **¿Cuáles son los componentes del modelo?**

A partir de que se publicó y entró en vigor la LGACMVLV se definieron también los principales conceptos sobre los cuales habrían de desarrollarse las diversas acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Son estos conceptos los que constituyen el modelo. La LGAMVLV contempla cuatro ejes de acción, que enunciaremos y analizaremos brevemente a continuación:

#### **1) Acceso a la justicia**

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se ha planteado como un desafío prioritario dentro del sistema de protección de los derechos humanos. En este marco es que puede visibilizarse y combatirse la discriminación que tradicionalmente ellas han experimentado y que ha tenido como consecuencia su victimización, revictimización y exposición a distintas formas de violencia.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos considera que el acceso a recursos judiciales adecuados y con efectividad constituye la línea primera para la defensa de los derechos fundamentales de las mujeres. Siguiendo esta argumentación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado cómo en diversos países de la región, entre los que se encuentra México, hay un patrón de impunidad generalizado (CIDH, 2019).

Las mujeres víctimas de violencia no confían en las instituciones que procuran justicia. Es así como existe un nivel bajo de la utilización del sistema de justicia, entre otras razones, por el maltrato que tanto ellas como sus familiares reciben al momento de buscar ser escuchadas. Así, la poca utilización del sistema judicial incrementa un contexto de impunidad que, a la larga, perpetúa como un hecho aceptado y naturalizado en la sociedad la violencia contra las mujeres.

En este escenario, los Centros de Justicia para las Mujeres retoman algunas de las Recomendaciones que han emitido organismos internacionales para lograr y garantizar una respuesta judicial idónea, inmediata, oportuna, completa, proporcional y libre de discriminaciones. De manera general, las Recomendaciones se traducen en las siguientes estrategias:

- Brindar servicios de carácter interdisciplinario a las víctimas.
- Ubicar el Centro de manera estratégica para lograr una cobertura geográfica amplia, de manera especial en el caso de las mujeres que viven en zonas marginadas, con altos índices de violencia y delitos o que sean rurales.
- Apoyar, promover y favorecer el trabajo de las organizaciones sociales que ofrecen servicios interdisciplinarios a quienes experimentan violencia, por medio de montos financieros y acciones de política pública.

- Involucrar al conjunto de los actores sociales y volverlos aliados comprometidos en la erradicación de la violencia, por medio de su participación en los.
- Volver óptimos los recursos que son recibidos por el Estado y/o municipios, promoviendo la vinculación con las instituciones correspondientes para articular esquemas de financiamiento integral y poder, así, conseguir recursos para la operación efectiva, continuidad y preservación de los Centros.

Estas estrategias cumplen con tres objetivos iniciales de acceso a la justicia. Los recuperamos de manera literal:

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública definió una política integral, respaldada con recursos públicos, elevándola a la categoría de *Programa con Prioridad Nacional*, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública [...] Crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan usar el sistema de administración de la justicia para remediar los actos de violencia sufridos y, en consecuencia, reciban un trato digno por parte de los y las operadores del Centro, así como de las personas funcionarias de las distintas instancias judiciales [...] El modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres redefine las concepciones tradicionales sobre el rol de la mujer en la sociedad y, por ello mismo, promueve la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden el acceso pleno a la justicia. (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020)

## **2) Prevención**

Cuando se trae a colación el marco normativo internacional para proteger los derechos de las mujeres, las acciones preventivas se plantean en tres niveles: primero, interrumpir o evitar la violencia antes de que ésta ocurra; segundo, dar respuesta oportuna e inmediata

cuando ya ha sucedido la conducta violenta, con el propósito de acotar su magnitud y consecuencias; y, tercero, ofrecer atención y apoyo, en el largo plazo, a las mujeres que han experimentado violencia en sus distintas manifestaciones.

El propósito de la prevención es:

[...] transformar los patrones socioculturales de comportamiento de mujeres y hombres, a través de la generación de políticas públicas de prevención que disminuyan los factores de riesgo de las diferentes modalidades y tipos de violencia, a fin de garantizar a las mujeres el pleno goce de sus derechos y libertades, incluyendo el de una vida libre de violencia. (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020)

En este eje de prevención es que, de manera reciente, se ha incluido el tema de las *nuevas masculinidades*, que de manera general consiste en una revisión crítica –y autorreflexiva en el caso de los varones– sobre la manera simbólica en que se han construido y esencializado las identidades de hombres y mujeres, y cómo esto apuntala, naturaliza e invisibiliza los privilegios de los hombres y las subordinaciones de las mujeres (Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, 2011).

## **Atención**

El segundo objetivo que persigue la LGAMVLV es crear mecanismos proporcionales para las oportunas identificación y detección de los tipos y expresiones de violencia contra las mujeres. El propósito es que ellas puedan acceder a la atención adecuada para mitigar, limitar o revertir los posibles daños y secuelas y, si se requiere, acceder a la justicia ética y expedita. En este sentido, la atención se puede desagregar en los siguientes niveles:

- De urgencia, inmediata y de primer contacto: “La atención de primer contacto puede entenderse como aquella que se brinda justo en el momento que las personas acuden a una instancia solicitando ayuda, generalmente en condiciones de auxilio o vulneración de sus derechos. Por ello es un concepto que se ha ido incorporando en el léxico para la atención a víctimas, entre ellas las que sufren las consecuencias de la violencia basada en el género. El primer contacto tiene por objetivo determinar la problemática de la víctima, y orientarla sobre los servicios especializados que puedan darle atención; en el apartado de técnicas encontrarás la guía de observación con todos los pasos que debes seguir para realizar esta tarea de manera adecuada”.<sup>27</sup>
- Básica y general: atención a las mujeres que no necesitan apoyo de urgencia ni tampoco especializada, su condición es más estable.
- Especializada, que se define de la siguiente manera:

[...] este nivel tiene como propósito que las mujeres identifiquen y salgan del círculo de la violencia; creen mecanismos de contención y soporte, para evitar que las afectaciones por las violencias avancen; conozcan sus derechos; cuenten con las herramientas para reivindicarlos y transiten hacia el proceso de su empoderamiento para una vida libre de violencias.<sup>28</sup>

A partir de la consideración del componente de la violencia de género arraigado en construcciones culturales relacionadas con prejuicios, estereotipos y estigmas que denigran y justifican y naturalizan la subordinación de las mujeres a los hombres, lo cierto es que las víctimas no siempre la pueden identificar en sus etapas iniciales. En este sentido, es necesario que la detección deba situarse en el curso de la vida en su conjunto y en todos los ámbitos en que las mujeres participen.

---

<sup>27</sup> La definición fue extraída del “Curso de alineación al EC0539. Atención presencial de primer contacto a mujeres víctimas de violencia de género”, impartido por INMUJERES en 2016.

<sup>28</sup> Definición extraída de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2022.

Cuando se logra detectar una situación de violencia a tiempo, las acciones que se desencadenan a partir de ello resultan indispensables para que las mujeres demanden, reciban atención especializada o, incluso, actúen con asertividad a propósito de las prácticas violentas que ellas podrían enfrentar.

Tomando en cuenta todo este panorama, los Centros de Justicia para las Mujeres buscan conjugar esfuerzos y acciones para la elaboración de políticas públicas que permitan brindar servicios especializados detectar y atender de manera inmediata la violencia contra las mujeres. La idea de fondo no es sólo reaccionar de manera ética y oportuna frente a los casos particulares, sino modificar patrones culturales, combatir la impunidad generalizada y fortalecer el Estado constitucional de derechos, donde los de las mujeres ocupan un lugar central.

### **3) Empoderamiento**

El modelo de atención de los Centro de Justicia para las Mujeres ha utilizado la LGAMVLV como su legislación base. Es así como, para esta Ley, el empoderamiento es

[...] un proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades.

El empoderamiento de ellas es un elemento fundamental para conseguir la igualdad en derechos. Gracias al empoderamiento, las mujeres tienen la capacidad de incrementar su autoconfianza e influir en los cambios. Frecuentemente se ha criticado este término porque hace parecer que el empoderamiento es un proceso individual y que implica el fortalecimiento de la voluntad particular; más bien, de lo que se trata es de visualizar al empoderamiento como el resultado de la garantía de la autonomía de las mujeres para lograr el ejercicio de todos los derechos sin discriminación, lo que seguramente implicará

en un medio machista y patriarcal la afectación de poderes fácticos y dinámicas tradicionales (Bentancor, María, 2011).

#### **4) Seguimiento**

Si tomamos en cuenta al empoderamiento como base fundamental para dar el seguimiento a las condiciones en las mujeres que han sido atendidas, el CEJUM un conjunto de actividades permanentes y en horarios asequibles y armónicos con las necesidades de las usuarias. El objetivo es que ellas se comprometan a continuar un proceso de crecimiento a mediano y largo plazos, con apoyo del Estado y protección de las instancias locales que inciden en sus derechos. El objetivo es que las mujeres estén en posibilidades de transformar las pautas, creencias condicionantes y los prejuicios que derivaron en la experiencia de la violencia.

#### **Evaluación de resultados**

Este modelo de atención generado para los Centros de Justicia para las Mujeres requiere evaluar cómo la operación, actividades, recursos y, en general, el conjunto de las acciones fue aplicado para el cumplimiento eficaz y adecuado de los objetivos fijados.

La evaluación de las acciones de los CEJUM debe estar abierta a la participación ciudadana; particularmente porque es gracias a la sociedad civil que tenemos esta política pública; en acciones que se involucran tanto con la mejora de la vida de las mujeres, es trascendental escuchar su voz, saber qué del trabajo que se realiza en favor de ellas puede funcionar de forma más adecuada, a partir del conocimiento de su experiencia, se lograría mejorar la atención que se les va a brindar. La construcción de observatorios y comités que evalúen el trabajo de los Centros es crucial para el avance de su labor.

La evaluación debe trabajarse en dos planos, que citamos a continuación:



Medición de resultados. Por medio de un sistema de indicadores y metas se evalúa si el resultado logrado, que, de acuerdo con la misión y los objetivos de los CJM, es [que las] mujeres que asisten al centro realmente logren una vida libre de violencia [...] Medición del impacto. La medición del impacto se refiere a verificar el cumplimiento de los resultados a lo largo del tiempo. Por lo anterior, el sistema de evaluación valida, a través de un periodo determinado, si los objetivos y metas propuestos impactan en la contribución al fin último de este modelo de los CJM: erradicar la violencia contra las mujeres (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020).

### **Factores de éxito**

Para afirmar que los Centros de Justicia para las Mujeres podrán dar cumplimiento a su visión, misión y objetivos, deberían cubrirse los siguientes factores:

1. Liderazgo de la directora del Centro de Justicia para las Mujeres [...]
2. Construir una Red de Colaboración, articulada de forma eficiente, que brinde todos los servicios bajo un mismo techo [...]
3. Integrar un equipo multidisciplinario eficaz y eficiente que atienda a las usuarias y ofrezca los servicios con criterio unificado [...]
4. Lograr la mejora continua del Centro y capacitar constantemente a la directora y a las y los operadores, incluyendo a las personas integrantes de la Red de Colaboración [...]
5. Uso de la tecnología como herramienta de soporte para reducir el tiempo de espera y evitar la revictimización de las usuarias [...]
6. Las usuarias definen su ruta de atención en función de sus necesidades y las de sus hijas e hijos, personalizando con ello la atención [...]
7. Generar un entorno privado, agradable, cómodo y cálido con el fin de que las usuarias se sientan acogidas y seguras [...]
8. Tomar en cuenta los enfoques diferenciados considerando las necesidades de las mujeres, niñas, adultas mayores, indígenas, discapacitadas, etcétera [...]
9. El modelo debe adaptarse a las circunstancias jurídicas, culturales, demográficas,

económicas y políticas de los estados y municipios donde sea instalado [...] 10. Considerar los perfiles de puestos y asignar roles específicos para ofrecer servicios especializados y profesionales (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020)

### **Cadena de valor de los Centros de Justicia para las Mujeres**

Cuando nos referimos a la *cadena de valor*, hablamos de un instrumento que nos da la posibilidad de observar la sistematicidad en el encadenamiento de las acciones principales que articulan el proceso. Cual eslabones de la cadena, la conjunción de éstas ayuda a imprimirle valor al resultado final del proceso; la Cadena de Valor de los Centros sería la siguiente:

- Prevención
- Atención
- Acceso a la justicia
- Empoderamiento

### **2.6 Los Centros de Justicia para las Mujeres y su contribución a la visibilización de la violencia de género como problema público y que señala responsabilidades precisas al Estado**

Los Centros de Justicia para las Mujeres no pueden ser considerados como una concesión del funcionariado en los distintos niveles de gobierno. No ocurre *motu proprio*, al contrario, fue una lucha desde la exigencia de las familias de mujeres desaparecidas y asesinadas, así como de organizaciones de la sociedad civil defensoras de las mujeres y sus derechos.

Tampoco fueron creados para dar cumplimiento aislado de una obligación (como la sentencia de Campo Algodonero) ni por la voluntad de ceñirse al marco jurídico internacional de los derechos humanos de las mujeres. Los Centros de Justicia, y particularmente los de Chihuahua, han sido acompañados –como se ha señalado de manera

constante en esta investigación— por familias y organizaciones y, sin duda, eso ha hecho una diferencia pese a que, aun con ese acompañamiento, hay un gran trecho por avanzar para llegar al fin último de los Centros, es decir, erradicar la violencia contra las mujeres.

Las relaciones entre las mujeres que actuaron por y para la creación del Centro de Justicia para las Mujeres bien podría actualizar la noción de feminismo en los términos que han sido expuestos por Judith Butler: “una teoría y práctica de la solidaridad”. Así, mujeres organizadas en la sociedad civil, al interior de sus organizaciones y en red con otras más, gestionaron una política pública de este calado [...] Desde la disciplina histórica, el Centro de Justicia para las Mujeres en la ciudad de Chihuahua, puede ser valorado como historia de tiempo corto (Braudel *dixit*); sin embargo, ciertamente su continuidad, el trabajo riguroso encaminado a su constante mejoría y eficiencia, impactará en hacer de esta política pública un ejemplo del tiempo medio, aquel en el que las vidas de los sujetos se ven tocadas y transformadas a partir del hecho histórico” (Castorena; 2021: 155).

A lo largo del capítulo se buscó dar una referencia del trabajo que se realiza en los Centros de Justicia para las Mujeres y cómo su funcionamiento puede ser un referente para lograr un cambio en la vida de las mujeres.

Sin duda todas las instituciones tienen espacios para ser perfectibles. La mejora y visibilización de las áreas de oportunidad de éstas son parte de la responsabilidad de la ciudadanía. Es dicha responsabilidad quien sostiene, respalda y debería evaluar su actuar. Es así como los Centros de Justicia para las Mujeres han sido la política pública que, a partir de sus acciones, han logrado visibilizar la importancia y necesidad de atender la violencia contra las mujeres en nuestro país.

Para cerrar este trabajo, en el siguiente capítulo se hará una revisión de la evaluación que se ha realizado del funcionamiento del Centro de Justicia para las Mujeres Maricela Escobedo de Ciudad Juárez desde distintos enfoques; lo anterior dará una mirada un poco más amplia que coadyuve a formular una propuesta para fortalecer esta política pública,

fundamental para mejorar la vida de las mujeres en situación de vulnerabilidad por la violencia en la que viven.

### **Capítulo 3. Evaluación sobre el trabajo realizado del Centro de Justicia para las Mujeres Maricela Escobedo de Ciudad Juárez: distintas miradas**

En los anteriores capítulos ofrecí un panorama sobre la violencia contra las mujeres, el cual necesariamente involucra una revisión de la región, es decir, de México para aterrizar en el caso concreto de Ciudad Juárez; también hice referencia a la construcción y funcionamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres y de qué manera esta política pública se institucionalizó con el propósito de fortalecer la atención de esta problemática en México. Así, para cerrar este trabajo, enfocaré mis esfuerzos a revisar la evaluación que desde distintas instancias se ha hecho al Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo” de Ciudad Juárez en los últimos años.

Debo señalar que, a diferencia de lo planteado al inicio del proyecto, la pandemia mundial por COVID-19 mermó la posibilidad de realizar una evaluación directa con las usuarias de los servicios que presta dicho Centro. Sin embargo, la información que se utilizará para este capítulo nos da la posibilidad de tener una idea bastante clara de las fortalezas y deficiencias de la atención que se proporciona en este espacio. Es importante poder observar si para este ejercicio de evaluación, el servicio que se proporciona al día de hoy ha sufrido mejoras.

#### **3.1 Evaluación realizada por el Instituto Chihuahuense de las Mujeres**

En 2013, este Instituto solicitó un diagnóstico que pudiera brindar los elementos necesarios para observar y analizar tanto las fortalezas como las debilidades respecto de los servicios que se brindaban. Esta evaluación utilizó como base el Modelo de Atención de los Centros de Justicia para las Mujeres.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> La información vertida en este apartado fue recuperada de: SEDESOL, INDESOL y el Instituto Chihuahuense de la Mujer (2013). Evaluación de la operación del Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez. <http://institutochihuahuensedelasmujeres.gob.mx/pdf/EVALUA~1.PDF>

El edificio está dividido por pisos. En el primero se ubican las siguientes áreas: recepción, trabajo social, asesoría jurídica, asistencia psicológica, servicios de salud, servicios educativos y área lúdica, espacios para dos organizaciones de la sociedad civil y la coordinación general del Centro. En el segundo piso se encuentran las instalaciones de la Fiscalía de Delitos Contra las Mujeres, es así que el personal del segundo piso afirma que no son parte del CJM, sino forman parte de la Fiscalía General del estado.<sup>30</sup>

La evaluación hizo una revisión de los distintos servicios que se ofrecen en el Centro, y a partir de allí se estipulan las buenas prácticas, las áreas de oportunidad y se plantean una serie de recomendaciones. A continuación, y por áreas, señalo los puntos más preponderantes que se observa en dicha evaluación.

- a) **Recepción:** el objetivo de la recepción, en especial en el Centro de Ciudad Juárez, es que las mujeres que lleguen allí se sientan bien recibidas. Una de las observaciones que se hace es que, antes de llegar a la recepción, cualquier persona que ingresa al Centro debe informar en la caseta de vigilancia cuál es el motivo de su visita, luego lo vuelve a hacer en la recepción y de nueva cuenta con la trabajadora social que se le designa.

### **Buenas Prácticas**

- Las personas responsables de la atención son sensibles en el trato a las mujeres que llegan al Centro.
- El personal está atento a que el tiempo de espera de las usuarias para ser atendidas de la manera más rápida.

### **Áreas de Oportunidad**

- Es necesario remodelar y reorganizar la recepción del edificio para lograr que ésta sea más acogedora; se debe eliminar la recepción que existe en el segundo piso.

---

<sup>30</sup> En la actualidad, en el segundo piso solamente se encuentran Ministerios Públicos que atienden denuncia de emergencia y los que van a tomar la denuncia de manera inmediata; toda la parte de investigación se trasladó a otro edificio.

- Se debe implementar un sistema único de registro, control y atención, que sea compartido por la Fiscalía y el Centro de Justicia, con el propósito de lograr una atención más eficiente a las usuarias.

### **Recomendaciones**

- Evitar que el personal del Centro se reúna en la recepción cuando tengan un tiempo libre.
- Buscar alternativas para reducir al máximo los tiempos para que las usuarias consigan una cita.
- Disminuir el tiempo de espera en la sala de recepción para la atención de las usuarias.

**b) Trabajo social:** Esta área es fundamental porque su personal realiza la primera entrevista, en privado, que tienen las mujeres que se acercan en busca de apoyo al Centro. A la trabajadora social es a la que ellas tienen que relatar su situación para que, así, se las pueda canalizar al área correspondiente. Sin embargo, el tiempo que tienen las usuarias en este espacio es muy acotado. Las trabajadoras sociales tienen como responsabilidad la aplicación del Cuestionario de Evaluación de Riesgo.

### **Buenas Prácticas**

- Servicio ofrecido con una actitud cordial y respetuoso
- El personal muestra un genuino interés por su trabajo.
- Se realiza la aplicación del cuestionario para conocer el grado de riesgo.

### **Áreas de Oportunidad**

- Las trabajadoras sociales deben tener una mejor capacitación o, incluso, se debe contar con profesionales que tengan mayor capacidad en la toma de decisiones desde el momento mismo de la entrevista primera.

- De la misma manera que en el área de recepción, en este proceso de atención es necesario generar un sistema único de registro.
- El personal que labora en estas instituciones debe apropiarse del Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres, lo cual implica que quienes integran el área de trabajo social deben tener un conocimiento amplio de éste.

### **Recomendaciones**

- Desde la primera entrevista con las trabajadoras sociales, las usuarias deberían tener la oportunidad de contar toda su historia. Para lograr esto es necesario que quienes están a cargo de esta área cuenten con profesionales que tengan la capacidad de completar una ficha de manera adecuada para el sistema único de registro que se ha recomendado poner en funcionamiento. En este sentido, el personal debe tener la capacidad de escuchar e involucrarse con interés, así como las competencias específicas para dar inicio a la asesoría o denuncia en caso de que las mujeres así quisieran hacerlo.
- Las trabajadoras sociales pueden, además de la atención que brinda el Centro, realizar acciones de promoción a nivel comunitario (por ejemplo, espacios geográficos de riesgo, centros educativos, comunitarios y laborales).
- Las trabajadoras sociales están dispuestas a recibir capacitación para ofrecer talleres de diversos temas hacia la tarde.
- Se debe reforzar la atención en el área de servicios educativos y lúdica con el propósito de detectar a niñas y niños en riesgo. Así, además, se podría informar al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)<sup>31</sup> y que desde allí se les de acompañamiento.

---

<sup>31</sup> El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es una entidad de carácter público y descentralizado que se encarga de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. Esta institución también se ocupa de promover la protección integral de niñas, niños y adolescentes, el interés superior de la niñez reconocido constitucionalmente. Asimismo, el DIF promueve el desarrollo integral del individuo, la familia y la comunidad, con énfasis en aquellas personas que, por su condición física, mental o social, enfrentan contextos de vulneración. La institución trabaja con el propósito de que estas personas puedan incorporarse a una vida plena y productiva. Véase la página web del DIF: <https://www.gob.mx/difnacional#6085>



- c) **Asesoría Jurídica:** tomando en cuenta la información recabada, la mayoría de los casos que se reciben están enfocados a divorcios y pensiones alimenticias. El área jurídica del Centro no se coordina con la Fiscalía, inclusive existe una tensión entre ambos espacios. El personal encargado del área jurídica del Centro percibe menos remuneración que los de la Fiscalía, y ese es una de las razones por las cuales la tensión entre estas áreas existe.<sup>32</sup>

### **Buenas Prácticas**

- Compromiso con el trabajo que se realiza en el Centro.

### **Áreas de oportunidad**

- Familiarizarse e interiorizar el Modelo del CJM.
- En este proceso, vuelve a surgir el tema del sistema único de registro.
- Es necesario que el personal fortalezca la visión de su trabajo bajo la perspectiva de género.
- Indispensable que exista un mejor trabajo en equipo.

- d) **Asesoría psicológica:** Es un área que, de la misma forma que la legal, no logra dar un servicio integral. Una buena parte del personal no tiene el conocimiento del modelo de los Centros de Justicia, su trabajo es aislado y no existen los espacios para que entre ellas puedan discutir sobre algunos casos particulares y su vinculación con el área jurídica es escasa.

### **Buenas Prácticas**

---

<sup>32</sup> El tema de la diferencia salarial no sólo se da entre el Centro de Justicia y la Fiscalía. Incluso dentro de la misma Fiscalía, el salario que perciben las y los Ministerios Públicos que forman parte de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género, es considerablemente menor al de otras áreas como puede ser la de secuestros, por citar un ejemplo.

- Existe un compromiso de personal con el trabajo que realizan y con las usuarias que atienden.

### Áreas de Oportunidad

- Ofrecer mayor capacitación al personal.
- Para la creación del sistema único de registro es necesario que las psicólogas se involucren en su diseño.

### Recomendaciones

- Habilitar cubículos para la atención de las mujeres que cumplan con los requisitos que estipula el modelo de los Centros de Justicia.
- Si se logra construir el sistema único de registro, que las psicólogas tengan acceso a computadoras.
- Dentro de las actividades de las psicólogas, ellas podrían ofrecer talleres los fines de semana a las usuarias sobre diversas temáticas que tengan que ver con la violencia.
- Que las psicólogas dispongan de los materiales adecuados para desarrollar las sesiones de terapia.
- Que se pueda contar con un sistema de seguimiento para las usuarias que por diversos motivos abandonan la terapia antes de tiempo.
- Buscar alternativas para que las psicólogas del Centro puedan acceder a la formación de peritaje en psicología.

**e) Servicios de salud:** el área cuenta con una médico general que atiende de 8:30 a 15 horas, de la Secretaría de Salud (el material que se utiliza para la atención es proporcionado por dicha instancia). Dentro de los servicios que se ofrece está el aplicar la Norma 046<sup>33</sup> y realizar pruebas para la detección de infecciones de

---

<sup>33</sup> Secretaría de Salud (2009). Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 “Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”. El objetivo de la NOM 046 es “establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios

trasmisión sexual. En caso de que la médico lo determine, las usuarias podrían ser derivadas a otros centros de salud (Secretaría de Salud, 2009)

### **Áreas de oportunidad**

- Colaborar de manera interdisciplinaria con el resto de las áreas del Centro.
- Incrementar la cartera de servicios y atención especializada en materia de salud que se ofrecen en el Centro.

### **Recomendaciones**

- Mejorar el equipamiento y las instalaciones en general.
- Ampliar los horarios de atención.
- Promover los servicios médicos que ofrece el Centro en colonias y barrios cercanos.

**f) Servicios educativos y área lúdica:** este espacio es atendido por personal que es comisionado por la Secretaría de Educación y Cultura y una del DIF estatal. El área fue diseñada para que niñas y niños puedan esperar o recibir atención mientras sus mamás están con la psicóloga, el área jurídica o el Ministerio Público. Como ha sido una constante, esta área también se encuentra desvinculada del resto. Por ello, las experiencias que se pueden dar al interior no son informadas; tampoco se han desarrollado los canales de comunicación para atender a la infancia que llega al Centro.

### **Áreas de Oportunidad**

- El personal que se encuentra a cargo de ese espacio debe tener la capacitación necesaria para identificar, si fuera el caso, casos de violencia o abuso sexual en niñas, niños y adolescentes.

---

de los servicios de salud en general y, en particular, a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos”.

- El personal debería conocer el proceso que las madres siguen en el Centro.

### **Recomendaciones**

- Que el Centro disponga de material educativo y lúdico para niñas, niños y adolescentes de todas las edades.
- Contar sin interrupción con alimentos y pañales para niñas y niños pequeños.
- Que el espacio pueda contar con cuidadoras que se hagan cargo de niñas y niños menores de dos años, en condiciones seguras y libres de discriminación.
- El espacio que está destinado a las y los menores de dos años debe estar mejor acondicionado.
- Fortalecer y profesionalizar el personal, procesos e instalaciones de registro de las víctimas.

**g) Áreas de empoderamiento:** dentro de las acciones principales que el Modelo de los CJM contempla se encuentra el empoderamiento de las mujeres con el objetivo de que ellas puedan construir una vida libre de violencia. Para ello es fundamental diseñar una estrategia que incorpore servicios para que ellas logren este objetivo. Al momento, el Centro de Ciudad Juárez no ha logrado cubrir estas acciones. No existen capacitaciones laborales que puedan dotar a las mujeres de independencia económica, situación necesaria para lograr que ellas puedan tener herramientas que les apoyen para escapar de las prácticas violentas que definen su cotidianidad.

### **Áreas de oportunidad**

- Establecer áreas de empoderamiento en las cuales las mujeres accedan a diversos tipos de capacitación laboral y operación de microempresas.

- Acercar a las mujeres opciones de microcréditos y programas interinstitucionales que se encuentran funcionando en las distintas dependencias gubernamentales.
- Diseñar y socializar, entre quienes puedan necesitarlos, la existencia de programas educativos formales e informales.
- Dar acceso a becas para el empleo.
- Tejer alianzas con empresas para lograr que estas tengan espacios laborales para las mujeres que acuden al Centro.

### **Recomendaciones**

- Desarrollar y establecer estrategias precisas y amplias para el empoderamiento de las mujeres.
  - Diseñar espacios y modalidades de vinculación para las instituciones que estén en posibilidades de ofertar tanto servicios como apoyos a las mujeres, e incluso sus familias, que acuden al Centro.
  - Incorporar dentro de la estrategia de empoderamiento de las mujeres, espacios de talleres o pláticas sobre la cuestión con el propósito de cambiar la autopercepción individual y comunitaria.
- h) Organizaciones de la sociedad civil:** La experiencia y conocimiento adquiridos por las organizaciones sociales que trabajan con mujeres violentadas es de vital importancia para fortalecer las acciones desarrolladas por el Centro. De hecho, su aporte está incorporado en el modelo de trabajo de los CJM. Tomando en cuenta la historia de violencia por la que atraviesa Ciudad Juárez desde hace décadas, son las organizaciones sociales las que han desarrollado diversas propuestas para hacer frente a esta problemática.

### **Áreas de Oportunidad**

- Definir los perfiles de las organizaciones sociales que participarán en el CJM, y que estos sean amplios y diversos con criterios de interseccionalidad.
- Abrir una convocatoria de participación conforme al perfil que se establezca.
- Que exista un acuerdo de trabajo integral con las áreas del Centro.

### **Recomendaciones**

- Reorganizar y establecer de manera clara lo que se espera del trabajo de las organizaciones que se encuentren en el Centro, como por ejemplo el horario que brindarán atención.

Debo señalar que la evaluación realizada incluye, dentro de sus anexos, una guía de entrevista a las usuarias. Sin embargo, la información que recabaron de ellas no fue plasmada en el documento, lo cual deja un vacío importante. Si bien los puntos recomendatorios son valiosos, y en su momento podían dotar al Centro de directrices para mejorar su labor, hay acciones que se recomiendan respecto de incrementar las actividades del personal que, dada la precarización salarial en la que se encuentran, se traduce en una exigencia más allá de sus funciones sin incrementar su salario.

La tensión que existe entre el Centro y la Fiscalía, no abonó a establecer un trabajo conjunto en favor de las mujeres que acuden al primero. El clima laboral es una arista que necesita ser atendida de manera prioritaria. Cabe mencionar que esta tensión no sólo ocurre entre el Centro y la Fiscalía, sino también al interior del mismo Centro, puesto que existen dos factores que no abonan a la mejora de esta situación: de un lado, la diferencia salarial por el mismo trabajo y, al venir de dependencias diversas, que no se haya logrado establecer un liderazgo claro de la Coordinación del Centro; del otro, que el personal pondera su relación laboral con sus instituciones de origen y esto no ha logrado cohesionar al equipo de trabajo.

### **3.2 Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional**

En 2016, la organización social EQUIS Justicia para las Mujeres se dio a la tarea de conocer la situación en la que se encontraba la política pública de los Centros de Justicia para las Mujeres. Así, la organización llevó a cabo una investigación a nivel nacional. Si bien el informe no se centra en el Centro de Ciudad Juárez, sí arroja información que refleja la situación de esta institución. Por ello traeremos a este trabajo los hallazgos más relevantes. A continuación, presentaré a información más relevante de dicho informe.

#### **a) Sobre su marco normativo**

La investigación de EQUIS mostró que los documentos de creación de los Centros no son homogéneos: algunos omiten cuestiones básicas como especificar objetivos, composición, dependencias que lo integran, funciones del CEJUM y sus distintas áreas. En este sentido, se afirma que estas deficiencias le restan claridad a las acciones que los Centros deben realizar<sup>34</sup>.

Otro elemento encontrado, también muy preocupantes, es que ciertos Centros siguen trabajando bajo un modelo punitivo más que desde una propuesta más integral. En algunos casos se encontraron textos que reproducen estereotipos de género, representando a las mujeres como pilar fundamental de las familias.

Es necesario apuntar que, mientras los decretos o acuerdos por los cuales se crearon los CEJUM no estén inscritos en el marco normativo de los estados, su sostenibilidad estará en riesgo puesto que, si no es de esa forma, su funcionamiento dependerá de la voluntad política del gobierno en turno<sup>35</sup> (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2009).

---

<sup>34</sup> EQUIS Justicia para las Mujeres (2017). Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional. <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe-CEJUM.pdf>

<sup>35</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2009). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En diciembre de 2020, para fortalecer las acciones de los Centros de Justicia, se aprobaron reformas a esta Ley a fin de “promover el desarrollo, implementación y evaluación de los proyectos de las entidades federativas para la creación, fortalecimiento y operación de los Centros de Justicia para las Mujeres”.

Si se lograran armonizar las leyes federales y estatales, entonces se facilitaría la coordinación y el trabajo de los Centros se vería menos obstaculizado.

La naturaleza jurídica de los CEJUM no es homogénea en todos los estados: estos pueden ser clasificados como organismos descentralizados, como desconcentrados o, incluso, como organismos o unidades administrativos. En diversos casos no se logró determinar su naturaleza, lo que ocurre por ejemplo con los Centros de Justicia para las Mujeres de Chihuahua.

#### **b) Sobre el organigrama al interior de los CEJUM**

La distribución de recursos humanos en los CEJUM es muy diversa entre las entidades federativas. La gran mayoría del personal de los Centros está adscrito a otras instituciones de las que dependen administrativa, laboral y jerárquicamente. Esta situación complica que la coordinación de los Centros pueda designar las tareas y los horarios, lo cual impacta en la atención que se brinda.

#### **c) Sobre la financiación**

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) es una de las instancias encargadas de entregar recursos a los Centros a partir de lineamientos que ya están establecidos. Lo que se identificó es que la distribución del recurso es muy desigual y no toma en cuenta las características sociodemográficas, antigüedad o necesidades específicas de cada Centro:

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.” (EQUIS, 2017: 28)



El informe señala que los Centros de Justicia de Chihuahua no entregaron información sobre los recursos asignados, lo cual muestra una falencia en materia de transparencia y acceso a la información pública, cuestiones que resultan fundamentales para lograr una contraloría respecto de la política pública.

#### **d) Sobre las organizaciones de la sociedad civil**

No en todos los casos se identifica de manera clara la participación ni la relación que se establece entre éstas y los Centros, lo cual es necesario que se mejore porque el servicio que las organizaciones han brindado a las mujeres a lo largo del país es una experiencia que se tiene que recuperar.

#### **e) Diseño operativo**

El Plan Operativo Anual (POA) es una herramienta de planificación directiva que permite dar realidad cotidiana a la misión y visión de las dependencias de gobierno. En este caso y a partir de los objetivos a largo plazo es que debe establecerse el sentido de las acciones cotidianas en los Centros de Justicia. A partir del POA “se comunican los objetivos prioritarios y se planifican los recursos necesarios que harán posible el logro de las metas del Centro” (EQUIS Justicia para las Mujeres, 2017).

Si bien es importante que los Centros establezcan su trabajo tomando como base el Modelo de atención de los CEJUM, así como los protocolos de atención y órdenes de protección en la materia, no se puede perder de vista las condiciones sociopolíticas de los estados donde se establecen estas instituciones a lo largo del territorio mexicano. En este sentido, además de los documentos base, cada Centro necesita contar con sus propios documentos de acuerdo con la situación específica de cada uno de ellos.

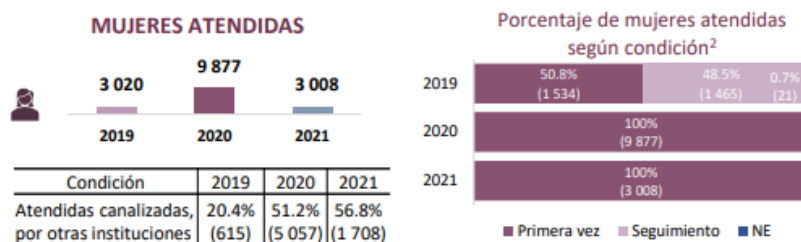
A partir de este segundo ejercicio realizado por EQUIS, existen dos temas que cobran relevancia, no porque el resto de las observaciones sean menos importantes. Por una parte,

que no existe una homologación del funcionamiento incluso habiendo un Modelo de Atención que debería ser la base del trabajo de los Centros; por ello es necesario que haya una exigencia de que este Modelos sea utilizado. Por la otra, es necesario reforzar la transparencia y acceso a la información pública relacionada con el POA y con la designación de recursos. Esto porque cualquier política pública que no cuenta con el presupuesto necesario para su funcionamiento es solamente una simulación por parte del Estado para decir que sí está actuando para resolver cierta problemática, cuando en realidad no se está incidiendo ni mejorando la situación real de las mujeres.

### 3.3 Centros de Justicia para las Mujeres. Información recabada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <sup>36</sup>

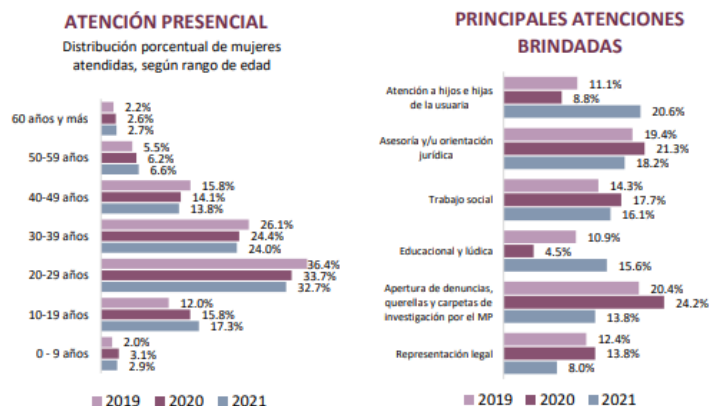
La información que se logró recabar sobre los CEJUM incluye datos “sobre infraestructura, recursos económicos, capital humano, instituciones representadas, espacios físicos, áreas de atención, registro de información y estadísticas de mujeres atendidas por situación de violencia” (INEGI, 2021).

Los datos que se mostrarán cubren tres periodos: del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019; del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020; y del 1 de enero al 30 de junio de 2021.



Fuente: INEGI: 2021

<sup>36</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Centros de Justicia para las Mujeres en México 2021. Entidad Federativa: Chihuahua. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cjm/2021/doc/cjm2021\\_chih.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cjm/2021/doc/cjm2021_chih.pdf)



Fuente: INEGI: 2021

### PERFIL DE LAS MUJERES ATENDIDAS

Situación	2019	2020	2021
<b>Situación conyugal</b>			
Mujeres casadas o en unión libre	58.5% (1 767)	62.8% (6 198)	50.6% (1 523)
Solteras	15.9% (479)	24.5% (2 420)	29.6% (889)
Separadas o divorciadas o viudas	6.7% (202)	4.8% (471)	5.9% (178)
No especificado	18.9% (572)	8.0% (788)	13.9% (418)
<b>Grado de estudios</b>			
Sin escolaridad	1.7% (52)	3.7% (631)	1.8% (53)
Educación básica	63.9% (1 931)	78.6% (7 762)	65.3% (1 964)
Educación media superior	22.7% (687)	12.8% (1 260)	22.6% (679)
Educación superior	11.1% (335)	5.0% (494)	10.3% (310)
No especificado	0.5% (15)	0%	0.1% (2)

Fuente: INEGI: 2021

### 3.4 Evaluación del funcionamiento del Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez desde los ojos de Casa Amiga, A.C.

Para cerrar este capítulo me parece necesario poder plasmar la evaluación que realiza una de las organizaciones de Ciudad Juárez que ha trabajado desde hace muchos años con las mujeres que han sido violentadas, es decir, Casa Amiga. Incluso cabe señalar que ésta fue parte de las organizaciones que, en un principio, ocupaban un espacio dentro del Centro de Justicia<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Los datos que se proporcionan derivan de una entrevista realizada a Lydia Cordero, integrante de Casa Amiga, A.C.

Casa Amiga es una organización civil fundada en 1999 por la activista Esther Chávez Cano, quien además fue pionera en el tema de visibilizar los feminicidios en Ciudad Juárez cuando ni siquiera eran considerados como tales, sino simple y despectivamente bajo la denominación de “las muertas de Juárez”.

Chávez Cano empezó a documentar los hallazgos de mujeres jóvenes asesinadas y, junto con otras mujeres, iniciaron las denuncias de lo que ocurría en Ciudad Juárez desde la década de 1990. A la par del trabajo que se realizaba con las mujeres que eran asesinadas, Chávez Cano fue cuestionada sobre lo que se hacía por las mujeres que aún estaban vivas y que todos los días experimentan violencia. Cuando todavía en el país no existían los Centros de Justicia, la activista comenzó a realizar acciones con estas mujeres.

No sólo no existían los Centros, sino que ni siquiera se habían construido las leyes de protección o las leyes de acceso a una vida libre de violencia que existen al día de hoy. Para lograr encaminar el trabajo con mujeres violentadas, Chávez Cano funda Casa Amiga como una forma de atenderlas de manera inmediata y urgente.

Otro de los ámbitos en que trabaja la organización es el de las violaciones a los derechos laborales y lo que tiene que ver con la identificación de mujeres en riesgo a partir de la visibilización de abusos y violaciones a sus derechos, como acoso y hostigamiento. La cuestión de los derechos laborales es importante para Casa Amiga al ser Ciudad Juárez un espacio de maquiladoras. Con el tiempo, al interior de la organización se van reconfigurando las áreas de atención para también incidir sobre el tema de la violencia familiar. Esto tampoco existía como concepto socialmente percibido ni como categoría jurídica (en Estados Unidos sí se hablaba de “domestic violence”).

Entonces la organización comienza a trabajar con una abogada, una psicóloga y ya para 2005, Casa Amiga se profesionaliza y cuenta con un modelo muy establecido e integral de trabajo social, psicología jurídica, médica y con un área de atención infantil. Posteriormente se crea un programa de prevención en comunidad como estrategia prioritaria.

Cuando se impulsó la política pública para el tema de los Centros de Justicia, Casa Amiga fue parte de las consultas ciudadanas, es decir, del empuje del modelo y sus

elementos que estaban funcionando en la organización y que debían proyectarse a nivel estatal: un área integral que conjuntara en el mismo espacio la atención para las mujeres desde el trabajo social, psicología, la defensa jurídica y la atención médica. En aquel momento, al inicio de las acciones de la organización, la atención médica también era muy necesaria.

Casa Amiga, ha estado vinculada al Centro de Justicia desde el principio. Las usuarias que llegaban a la organización eran derivadas hacia allá para que pudieran interponer una denuncia; también se realizó la promoción de las acciones del Centro a partir del programa de prevención que hacía la organización dentro de su trabajo comunitario: ante situaciones de emergencia siempre se les recomendaba acudir al Centro de Justicia.

En un inicio Casa Amiga tenía un espacio dentro del Centro junto con otras organizaciones para cumplir con el papel de asesorar a las mujeres que llegaban. Es importante poner sobre la mesa que la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil que llevaban años de trabajo no ha sido aprovechada por el Centro.

Casa Amiga decidió salir de las instalaciones del Centro por el recurso que implicaba tener personal allí. Si bien en un principio la intención era estar ahí para dar un empuje, brindar asesoría y acompañamiento al CEJUM, esto cambió conforme cambiaban las directoras y llegaban funcionarias con visiones distintas que no disentían de la visión del titular en turno de la Secretaría de Gobernación.

Conforme han pasado los años, el Centro se ha transformado en una política compleja de sostener. Es desde organizaciones sociales que se ha pugnado porque este espacio tenga el recurso suficiente para su operación. Casa Amiga ha instado, en este sentido, a que se construya una casa de emergencia, pero eso no ha sido posible. El Instituto Chihuahuense de las Mujeres tiene un papel muy fuerte y, desde allí se ha pugnado porque el personal que labora en el Centro disponga de sueldos y salarios acordes a las labores que desempeñan (por ejemplo, que exista seguridad social para las personas que trabajan ahí).

Desde la sociedad civil se ha realizado un proceso de incidencia para acompañar al CEJUM. La Red Mesa de Mujeres es una organización en Ciudad Juárez que, además de acompañar casos de feminicidio, tiene mucha participación en la vigilancia de las políticas

públicas en la ciudad. Casa Amiga es parte de la Red Mesa de Mujeres y, por ello, fueron consideradas para la evaluación que realizo en esta tesis.

Si bien lo ideal sería que esta política pública estuviera libre de tintes políticos, lamentablemente no es así. Los Centros han tenido un manejo político. Esto es lo que ha impedido el poder dejar capacidades instaladas: mecanismos de vigilancia, evaluación y, en general, que se lograra la maduración del Centro. Por causa de la precarización laboral, existe una rotación de personal importante, lo cual hace que la experiencia que logran en ese espacio se pierda.

No existe un diálogo directo entre autoridades y las organizaciones que conforman la Red Mesa de Mujeres. Por ello es necesario que el Centro experimente una reingeniería en diversos sentidos: que se revisen las condiciones en las que se encuentra; cómo se debe reestructura su funcionamiento; de dónde deben obtenerse los recursos; cuál es el perfil de las mujeres que van a trabajar allí apuntalando a la no rotación; cómo buscar profesionalizarlas y que ellas tengan condiciones dignas de trabajo, entre otras cuestiones que Casa Amiga puesto sobre la mesa.

Otra de las problemáticas que desde Casa Amiga se percibe es la poca coordinación que existe al interior del Centro. Esta situación hizo que la organización decidiera “saltarse” al Centro y llegar directamente a la Fiscalía para lograr asentar los casos de violencia que atendían. Desde la perspectiva de la organización, uno de los puntos medulares que ha impedido la consolidación de esta política pública es la falta de autonomía o, ya si no se logra ese paso, al menos que el Centro pueda estar anclado a una dependencia que realmente esté interesada en fortalecer su trabajo.

El espacio debe contar con la infraestructura suficiente para desarrollar su trabajo, por ejemplo, en los siguientes rubros: órdenes de protección inmediatas para las mujeres; que el personal pueda lograr una evaluación de riesgo para las mujeres que llegan con alguna situación que las vulnera a ellas y a sus hijas e hijos; y que la institución tenga una vinculación directa con la Fiscalía para un acceso ético y expedito a la justicia. El tema del empoderamiento es otra de las deudas del Centro y éste no es solamente psicológico, sino económico y de independencia.

Se ha hecho una evaluación muy crítica del trabajo del Centro, pero también hay que reconocer la manera en que plantea pública y socialmente la cuestión de la violencia contra las mujeres, después de décadas de invisibilización. En este sentido es que podemos señalar que el Centro no solamente tiene deficiencias sino también aciertos: la creación de este espacio ayudó a colocar en la visión pública la mirada sobre que existe un lugar específico para el acceso de justicia para las mujeres. Por ello se trata de una política que, afirmamos de manera categórica, debe de existir para que las mujeres tengan seguridad, protección, atención inmediata y digna. Lo que se debe buscar, en el largo plazo, es que se la coloque como una política pública fundamental.

La política es excelente en la teoría, es lo que se necesita en un mundo ideal. El reto es plasmar en la realidad lo que ya está estipulado en el Modelo, pero para eso es necesario que exista la voluntad política para accionar de manera seria el Centro. Gracias a éste, pese a funcionar sin toda su maquinaria, las mujeres, al sentirse sabedoras de merecer una atención digna en un espacio integral, se asumían como sujetas de derechos y portadoras de un reclamo en contra de la impunidad. Si la violencia de género subsiste es porque ésta logra que las mujeres se sientan subvaluadas y no escuchadas. Así, tener un espacio para que ellas se sientan dignas y merecedoras de una vida libre de violencia, sin duda es una gran aportación.

Los Centros de Justicia nacieron a partir de una demanda de las organizaciones sociales y es ésta quien, al día de hoy, sigue sin quitar el dedo del renglón para que esta política pública se consolide:

El Centro de Justicia sigue en pie por las organizaciones de la sociedad civil que seguimos diciendo que no desaparezca. Si no fuera así, desde cuando ya lo hubieran desaparecido. Entonces existe y sigue en pie porque seguimos pugnando para que exista, de que debe de ser, tiene que fortalecerse y somos las organizaciones quienes pugnamos por ello.” (Lydia Cordero, Casa Amiga A. C.)

Después de hacer este recorrido por las evaluaciones que fueron realizadas en distintos momentos a través de los diez años de funcionamiento del Centro, podemos ver

que las deficiencias que se percibían en sus inicios siguen siendo carencias hasta hoy. Por ello mencionaré las más relevantes:

- No existe una coordinación al interior de las áreas del Centro y esto hace que no se pueda ofrecer una atención integral a las mujeres que acuden a éste.
- El clima laboral debe mejorar para que de esta forma la atención a las usuarias se vea beneficiada.
- Es importante lograr transparentar los recursos que recibe el Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez y la forma en la que se ejercen.
- Es necesario que el Estado asuma una responsabilidad real por esta política pública que es trascendental para mejorar la vida de las mujeres y estas logren avanzar hacia el acceso a la justicia y una vida libre de violencia.

Para terminar de una forma más esperanzadora este trabajo quiero señalar que, sin duda, la lucha por los derechos de las mujeres ha impulsado en México una legislación importante en favor de ellas: la que se refiere a una vida libre de violencia, al acceso a la justicia, a la seguridad humana y la no discriminación, contra el acoso, el hostigamiento y el ciberacoso, por citar algunas. Todo esto no hubiera sido posible sin el movimiento feminista y las organizaciones de la sociedad civil que no han cesado en su exigencia de que las mujeres merecemos vivir libres y sin miedo.



## Conclusiones

Los instrumentos internacionales que se han desarrollado para constituirse como el marco para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres ha sido producto de una lucha dada por el movimiento feminista de la región. Tanto la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, como Ley Modelo Interamericana sobre Femicidios, han sido la base para la construcción de las diversas legislaciones en el continente en favor de los derechos de las mujeres y, específicamente, en materia de violencia contra ellas.

México ha logrado avances significativos en materia de legislación en favor de castigar la violencia contra las mujeres: por ejemplo, se cuenta con instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento de estas leyes. Sin embargo, como veremos más adelante la legislación *per se* no es suficiente para alcanzar el objetivo: una vida libre de violencia para las mujeres.

Sin duda todas las instituciones tienen espacios para ser perfectibles. La mejora y visibilización de las áreas de oportunidad de éstas son parte de la responsabilidad de la ciudadanía. Es dicha responsabilidad la que sostiene, respalda y debería evaluar su actuar. Es así como los Centros de Justicia para las Mujeres han sido la política pública que, a partir de sus acciones, han logrado visibilizar la importancia y necesidad de atender la violencia contra las mujeres en nuestro país.

En esta tesis he hecho una evaluación muy crítica del trabajo del Centro, pero también hay que reconocer la manera en que su trayectoria ha logrado plantear pública y socialmente el problema de la violencia contra las mujeres, después de décadas de invisibilización. En este sentido es que podemos señalar que el Centro no solamente tiene deficiencias sino también aciertos: la creación de este espacio ayudó a colocar en la visión pública la mirada sobre que existe un lugar específico para el acceso de justicia para las mujeres. Por ello se trata de una política que, afirmamos de manera categórica, debe de existir para que las mujeres tengan seguridad, protección, atención inmediata y digna. Lo

que se debe buscar, en el largo plazo, es que se la coloque como una política pública fundamental.

La política es excelente en la teoría, es lo que se necesita en un mundo ideal. El reto es plasmar en la realidad lo que ya está estipulado en el Modelo de gestión, pero para eso es necesario que exista la voluntad política para accionar de manera seria el Centro. Gracias a éste, pese a funcionar sin toda su maquinaria, las mujeres, al sentirse sabedoras de merecer una atención digna en un espacio integral, se asumían como sujetas de derechos y portadoras de un reclamo contra la impunidad. Si la violencia de género subsiste en el tiempo es porque ésta logra que las mujeres se sientan subvaluadas y no escuchadas. Así, tener un espacio para que ellas se sientan dignas y merecedoras de una vida libre de violencia, sin duda es una gran aportación.

Después de hacer este recorrido por las evaluaciones que fueron realizadas en distintos momentos a lo largo de los diez años de funcionamiento del Centro, podemos ver que las deficiencias que se percibían en sus inicios siguen siendo carencias hasta hoy. Por ello mencionaré las más relevantes:

- No existe una coordinación al interior de las áreas del Centro y esto hace que no se pueda brindar una atención integral a las mujeres que acuden al Centro.
- El clima laboral debe mejorar para que de esta forma la atención a las usuarias se vea beneficiada.
- Es importante lograr transparentar los recursos que recibe el Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez y la forma en la que estos se ejercen.
- Es necesario que el Estado asuma la responsabilidad real de apostar por esta política pública que es trascendental para mejorar la vida de las mujeres y estas logren avanzar hacia una vida libre de violencia y el acceso a la justicia.

Para finalizar, me gustaría pensar que este trabajo le dé la posibilidad al Centro de Justicia para las Mujeres “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez de exigir, de la mano de las organizaciones de la sociedad civil, al estado de Chihuahua un compromiso real en la lucha contra la violencia de género y que esta política pública pase de ser una gran propuesta en el papel a hacerse una realidad para las mujeres y niñas en Ciudad Juárez.

## Bibliografía

Acuerdo 160/2021 (2021). *Reglamento Interior de los Centros de Justicia para las Mujeres del Estado de Chihuahua*.

<https://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/reglamentos/archivosReglamentos/269.pdf>

Bentancor, María (2011). *Empoderamiento: ¿una alternativa emancipatoria?*

<https://www.margen.org/suscri/margen61/betancor.pdf>

Bullen Margaret y Díez Mintegui María Carmen. Coordinadoras (2008). *Retos teóricos y nuevas prácticas*. Donostia, Ankulegi Antropologia Elkartea. España.

<https://www.ankulegi.org/00-retos-teoricos-y-nuevas-practicas/>

Butler, Judith (1999). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós. España.

[http://www.lauragonzalez.com/TC/El\\_genero\\_en\\_disputa\\_Buttler.pdf](http://www.lauragonzalez.com/TC/El_genero_en_disputa_Buttler.pdf)

[Accesado el día 27 de marzo de 2020]

Castorena Sáenz Nithia (2021). *Centro de Justicia para las Mujeres en Chihuahua. Su historia*. México.

<http://institutochihuahuensedelasmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/libro-CEJUM-1.pdf>

[Accesado el día 15 de febrero de 2022]

Cervera Gómez Luis Ernesto; Monárrez Fragoso Julia Estela (coords.) (2018). *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*. El colegio de la Frontera Norte. México.

Chávez Pérez Sara Irma (2017). *La Sentencia de Campo Algodonero, un antes y un después para la violencia de género en México*. México, disponible en: [https://www.uaeh.edu.mx/xiii\\_congreso\\_empoderamiento\\_fem/documentos/pdf/C013.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/xiii_congreso_empoderamiento_fem/documentos/pdf/C013.pdf)

[Accesado el día 17 de julio de 2020]

Cimacnoticias (2002). *Con dignidad llegó el éxodo por la vida*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/con-dignidad-llego-el-exodo-por-la-vida/#gsc.tab=0>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2017). *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)*. México.

<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>

[Accesado el día 10 de julio de 2020]

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2012). *Centros de Justicia para las Mujeres: Lineamientos para su creación y operación*. México.

[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/618/1/images/lineamiento\\_sCJMVF21mar2013.pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/618/1/images/lineamiento_sCJMVF21mar2013.pdf)

[Accesado el día 25 de julio de 2020]

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2021) *¿Cuáles son las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres declaradas en México?*

<https://www.gob.mx/conavim/articulos/cuales-son-las-alertas-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-declaradas-en-mexico>

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2001). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*. México. [https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJN\\_5.pdf](https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/MJN_5.pdf)

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2007). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. México.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

[Accesado el día 20 de agosto de 2022]

Equis, Justicia para las Mujeres (2017). *Informe sobre los Centros de Justicia para las Mujeres*. México.

<https://equis.org.mx/projects/informe-sobre-los-centros-de-justicia-para-las-mujeres/>

Expósito, Francisca (2011). *Violencia de Género. La asimetría social e las relaciones entre mujeres y hombres favorece la violencia de género. Es necesario abordar la verdadera causa del problema: su naturaleza ideológica*. España.

<https://www.uv.mx/cendhiu/files/2013/08/Articulo-Violencia-de-genero.pdf>

[Accesado el día 6 de mayo de 2020]

Gil, Maribel (2019). *El origen del sistema patriarcal y la construcción de las relaciones de género*. España.

<https://www.agorarasc.org/el-origen-del-sistema-patriarcal-y-la-construccion-de-las-relaciones-de-genero/>

[Accesado el día 10 de junio de 2020]

Gobierno del estado de Chihuahua. (2021) *Reglamento Interior de los Centros de Justicia para las Mujeres del estado de Chihuahua*. México.

<https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/reglamentos/archivosReglamentos/269.pdf>

[Accesado el día 1 de agosto de 2022]

González Roque. (1981) *La Frontera Norte. Integración y Desarrollo*. Colegio de la Frontera Norte, México.

Honorable Consejo del estado de Chihuahua (2007). *Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. México.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/153.pdf>

[Accesado el día 14 de julio de 2020]

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (2011). *Sensibilización en Masculinidad y Violencia de Género. Guía Metodológica*.

[http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/EdoMex/edomex\\_meta8\\_2011.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/EdoMex/edomex_meta8_2011.pdf)

Incháustegui Romero, Teresa (2014). *Sociología y política del feminicidio; algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano*. Brasil.

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000200004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200004)

[Accesado el día 8 de mayo de 2020]

Ignasi Brunet Icart, Ignasi; Santamaría Velasco, Carlos A. (2016). *La economía feminista y la división sexual del trabajo*. México.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-11912016000100061](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-11912016000100061)

[Accesado el día 10 de junio de 2020]

Infobae (2020). *En enero fueron asesinadas 10 mujeres cada día en México*. México

<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/26/en-enero-fueron-asesinadas-10-mujeres-cada-dia-en-mexico/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*. México.

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/endireh2016\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf)

[Accesado el día 24 de marzo de 2020]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Centros de Justicia para las Mujeres en México 2021. Entidad Federativa: Chihuahua.*

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cjm/2021/doc/cjm2021\\_chih.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cjm/2021/doc/cjm2021_chih.pdf)

Instituto Nacional de las Mujeres (2016). *Curso de alineación al EC0539. Atención presencial de primer contacto a mujeres víctimas de violencia de género.*

Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez (2019). *Monitoreo 2019 de la Violencia Femicida contra las Mujeres en Ciudad Juárez.* México.

<file:///C:/Users/cvvo/Downloads/ViolenciaFemicidaCiudadJuarez2019.pdf>

[Accesado el día 10 de julio de 2020]

Monárrez Fragoso, Julia E.; Cervera Gómez, Luis E.; Fuentes Flores, César M. y Rubio Salas, Rodolfo (coords.) (2021). *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez.* México.

[https://www.academia.edu/45171144/Violencia\\_contra\\_las\\_mujeres\\_e\\_inseguridad\\_ciadana\\_en\\_Ciudad\\_Ju%C3%A1rez](https://www.academia.edu/45171144/Violencia_contra_las_mujeres_e_inseguridad_ciadana_en_Ciudad_Ju%C3%A1rez)

[Accesado el día 10 de julio de 2020]

Moreno Rebeca y Pardo Laura (2018). *La violencia contra las mujeres en Latinoamérica.* México.

<http://revistafal.com/la-violencia-contra-las-mujeres-en-latinoamerica/>

[Accesado el día 15 de julio de 2020]

Moscoso Urzúa, Valeria (2011). *Reparación integral del daño.* México.

<https://cmdpdh.org/2011/11/reparacion-integral-del-dano/>



[Accesado el día 16 de septiembre de 2022]

ONU Mujeres. (2019). *Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

[Accesado el día 2 de julio de 2020]

ONU Mujeres. (s/a). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención De Belem do Pará)*. Brasil. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>

[Accesado el día 5 de junio de 2020]

Organización de los Estados Americanos. (2018). *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)*. Estados Unidos, disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloFemicidio-ES.pdf>

[Accesado el día 24 de julio de 2020]

Organización Mundial de la Salud. (2013). *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer. Prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*. Suiza. <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/es/>

[Accesado el día 24 de julio de 2020]

Procuraduría General de la República. (2004). *Decreto que crea la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*. México. <https://ismujeres.gob.mx/documentos/historicos/fiscaliajuarez.pdf>

[Accesado el día 23 de agosto de 2021]

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo; Instituto Nacional de las Mujeres; ONU Mujeres. (2016) *Desarrollo humano y violencia contra las mujeres en México*. México.

<https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desarrollo-humano-y-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico.html>

[Accesado el día 2 de junio de 2020]

Rettberg, Angelika (2020). *Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos*.

Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/815/81563937001/81563937001.pdf>

Secretaría de Bienestar. (2022). *Reglas de Operación del para el ejercicio fiscal 2022. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)*.

Secretaría de Salud (2009). *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 “Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”*.

SEDESOL, INDESOL y el Instituto Chihuahuense de la Mujer. (2013). *Evaluación de la operación del Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez en el 2013*. México.

<http://institutochihuahuensedelasmujeres.gob.mx/pdf/EVALUA~1.PDF>

[Accesado el día 7 de agosto de 2022]

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. (2012). *Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres. Guía Metodológica*. México.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164841/01ModeloCJM\\_Secretariado\\_Ejecutivo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164841/01ModeloCJM_Secretariado_Ejecutivo.pdf)

[Accesado el día 17 de enero de 2022]

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

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164222/02ProtocoloAtencionCJM.pdf>

[Accesado el día 17 de enero de 2022]

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). *Lineamientos para la Implementación de los Programas con Prioridad Nacional*.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596911&fecha=17/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596911&fecha=17/07/2020#gsc.tab=0)

Segato, Rita Laura. (2016) *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de sueños. España.

[https://www.academia.edu/36664854/La\\_guerra\\_contra\\_las\\_mujeres\\_Rita\\_Segato.pdf](https://www.academia.edu/36664854/La_guerra_contra_las_mujeres_Rita_Segato.pdf)

[Accesado el día 26 de marzo de 2020]

Segato, Rita Laura. (2003) *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status en la etiología de la violencia*. Serie Antropología. Brasil. [http://ovsyg.ujed.mx/docs/biblioteca-virtual/Las\\_estructuras\\_elementales\\_de\\_la\\_violencia.pdf](http://ovsyg.ujed.mx/docs/biblioteca-virtual/Las_estructuras_elementales_de_la_violencia.pdf)

[Accesado el día 28 de marzo de 2020]

Sen, Amartya. (2000) *Desarrollo y libertad*. Planeta. Argentina.

[https://www.academia.edu/34891960/Desarrollo\\_y\\_libertad-Amartya\\_Sen.pdf](https://www.academia.edu/34891960/Desarrollo_y_libertad-Amartya_Sen.pdf)

[Accesado el día 26 de marzo de 2020]

Vázquez Camacho, Santiago José (2011). *El caso Campo Algodonero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México.

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46542011000100018&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46542011000100018&script=sci_abstract)

[Accesado el día 16 de mayo de 2021]