

**MANUAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL
EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

Secretaría de Seguridad Pública

Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana

Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

Constituyentes 947

Col. Belén de las Flores

C.P. 01110, México, Distrito Federal

Primera edición: noviembre 2010

www.ssp.gob.mx

Impreso en México

Índice

Justificación	7
Objetivo general	8
Objetivos específicos	8
Capítulo 1. Antecedentes	9
Capítulo 2. Metodología	11
2.1. Identificación	13
Diagnóstico administrativo institucional	13
Diagnóstico georreferenciado	14
2.2. Respuesta gubernamental: Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género	15
2.2.1. Fases para la implementación	15
2.2.1.1. Planeación	16
2.2.1.2. Seguimiento	18
2.2.1.3. Evaluación y resultados	18
2.3. Asignación de presupuesto para operarlo	18
Capítulo 3. Difusión	20

Justificación

Un Estado que promueve el respeto a los derechos humanos requiere de la participación efectiva y profesional de los cuerpos policiales; cuyo objetivo es preservar la libertad, el orden y la paz pública, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas.

Numerosas acciones se han realizado en torno a la modernización de las instancias policiales, a través de la adopción de distintos modelos que combaten la delincuencia, sin embargo, la atención a las víctimas ha sido un asunto en el que poco se ha avanzado.

La mayoría de las y/o los policías recurren a la(s) víctima(s) para investigar los hechos, la realidad histórica, controlar y/o aprehender a los presuntos responsables; no obstante, este contacto termina cuando se ha obtenido la información que se busca, dando como resultado que la atención que la(s) víctima(s) (recibe) por parte de la policía sea escasa.

Resulta innegable que las víctimas presentan diversas necesidades, que hacen imprescindible que los servidores públicos (la y/o el policía) que estén en contacto con ellas, le proporcionen un trato digno, respetuoso y empático a fin de generar un sentimiento de seguridad y confianza.

Las víctimas de violencia de género tienen características específicas de acuerdo al tipo y/o modalidad del hecho que puede llegar a generar un ilícito.

La violencia de género en varias Entidades Federativas, se tipifica como delito y consecuentemente amerita de una atención integral; por ello, la y/o el policía representa la oportunidad para acceder a los diferentes servicios o programas de apoyo existentes.

Las acciones de atención hacia las víctimas de violencia de género, seguirán una trayectoria que incluya la planeación y ejecución interdisciplinaria, situando como parte fundamental a las instituciones encargadas de proporcionar ayuda.

Como resultado de las reformas legislativas en materia de derechos humanos, no violencia y no discriminación hacia las mujeres, se desarrolló el Protocolo de Actuación Policial en este tema, cuyo objetivo es “Dotar a la Secretaría de Seguridad Pública federal y a los cuerpos de seguridad pública del país, de los mecanismos y procedimientos técnico metodológicos, para que la actuación policial se efectúe con eficiencia y profesionalismo en la detección, identificación, intervención, atención, protección y prevención de los casos de violencia de género, que se les presenten con motivo de sus funciones y atribuciones”.

Este Manual, presenta los lineamientos a seguir para la implementación del Protocolo de Actuación Policial en los diversos órdenes de gobierno, es una herramienta de trabajo con objetivos, estrategias y líneas de acción, que pretende iniciar un proceso de cambio que permita proporcionarle a la ciudadanía un mejor servicio.

En él se dará respuesta a las siguientes preguntas:

¿Por qué se debe implementar el Protocolo de Actuación Policial en la Entidad Federativa y/o Municipio?

- Para erradicar la violencia de género, que día con día genera más conductas ilícitas y que se reconozca como un problema de seguridad pública relevante que afecta a la familia y sociedad.

- Para sensibilizar al personal de las instancias policiales, sobre el proceso de actuación en los casos de violencia contra las mujeres.

¿Cómo se debe implementar el Protocolo de Actuación Policial en la Entidad Federativa y/o Municipio?

- Identificar si en el área de capacitación se contempla el tema de perspectiva de género.
 - o En caso afirmativo: Se le presenta el Protocolo de Actuación Policial.
 - o En caso negativo: Se inicia con el Taller de Perspectiva de Género en el Modelo de Actuación Policial (sensibilización) y posteriormente se presenta el Protocolo de Actuación Policial.

¿Qué se necesita para implementar el Protocolo de Actuación Policial en la Entidad Federativa y/o Municipio?

En primer término un diagnóstico administrativo institucional de los recursos con los que se cuenta:

- a) Humanos
- b) Financieros
- c) Materiales

Y un diagnóstico georreferenciado, para poder identificar las zonas de mayor incidencia de violencia de género.

Objetivo general

Incorporar nuevas prácticas policiales, que garanticen la seguridad de las mujeres victimizadas y el respeto de sus derechos, a través de la adopción del Protocolo de Actuación.

Objetivos específicos

- Establecer compromisos para la implementación del Protocolo de Actuación Policial con las autoridades responsables (dependiendo de la jerarquía), así como mecanismos para que las instancias policiales conozcan el material y se opere.
- Coordinar grupos de trabajo para estar en posibilidad de transformar los procesos de operación de las instancias policiales en materia de violencia de género.
- Monitorear los resultados generados a partir de la implementación.

Capítulo 1. Antecedentes

Históricamente a las mujeres y a los hombres se les han asignado roles, distribuido funciones y ámbitos de actuación según su condición biológica, lo que ha propiciado situaciones de desigualdad asumidas por costumbre, reproducción de modelos, actitudes y creencias, tradicionalmente atribuidas a su sexo.

Por lo tanto en el presente manual se consideran algunos factores que pueden impedir que la actuación policial sea efectiva, tales como: estereotipos, mitos, tabúes, prejuicios o creencias sociales, entre otros, que al formar parte del bagaje cultural, pudieran encontrarse al interior de las instancias policiales; situación por la cual, corresponde, precisamente a éstas generar el cambio de comportamiento.

Hasta ahora, los cuerpos policiales actuaron en casos de violencia de género sin conocimiento específico; como se consideró que lo demandaba la sociedad, lo que a la larga resultó en violación de derechos humanos y discriminación, generando en consecuencia dificultad para la atención profesional a la víctima (tolerancia social).

La violencia hacia las mujeres no sólo es un problema de salud, también es de seguridad pública.



Algunos de los estereotipos, mitos, tabúes, prejuicios o creencias sociales que se deben evitar y eliminar de la actuación policial:

La violencia familiar es un asunto privado

La violencia entre la pareja debe perdonarse

La psicoterapia elimina la violencia en la pareja

La mujer provoca la reacción violenta del hombre por no cumplir con sus responsabilidades

La violencia no genera delito, es problema de comunicación de la pareja

Los involucrados en eventos de violencia están en igualdad de condiciones

El hogar es el lugar más seguro para las mujeres

La prioridad policial es el hecho delictivo

La violencia familiar solo se da en los hogares de escasos recursos

Las mujeres víctimas no denuncian ni demandan, solo desean que la violencia se detenga

No es obligación de la policía atender a las víctimas de violencia de género

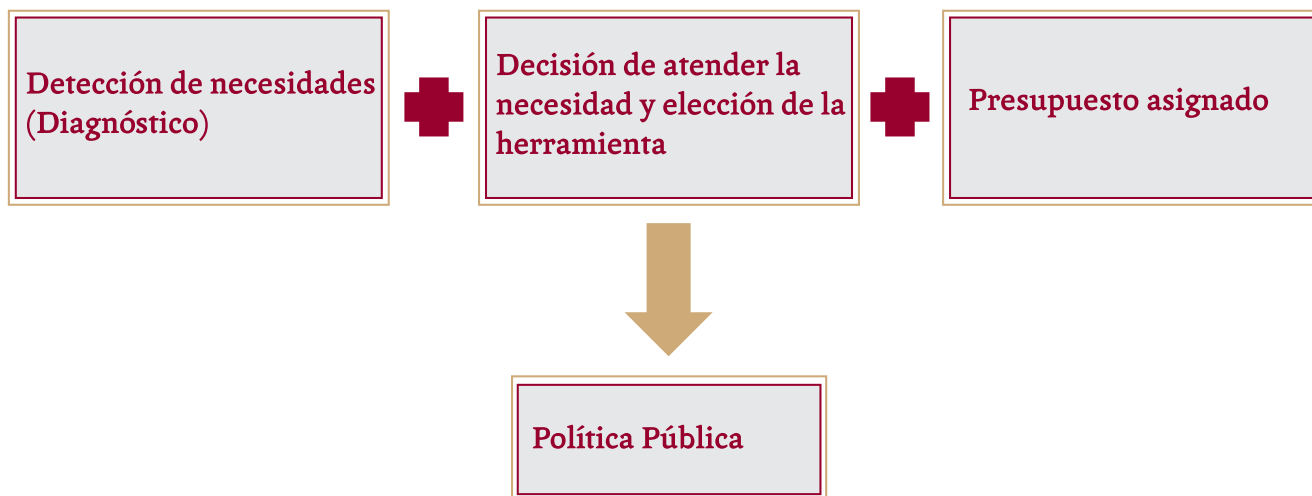
Los agresores están enfermos, son pobres o alcohólicos

Capítulo 2. Metodología

Los Estados y Municipios para implementar el Protocolo de Actuación Policial, deben llevar a cabo un proceso que instaure y fije una forma de trabajo, nuevas prácticas de acción y operación; en el caso que nos ocupa implica además políticas públicas, considerando tres elementos fundamentales:

- **Identificación** de la necesidad existente de prevenir, atender y sancionar la **violencia contra las mujeres**.
- La **respuesta** del Gobierno Federal de solventar dicha necesidad mediante el **Protocolo de Actuación Policial** en materia de Violencia de Género.
- Y por último, la **asignación de presupuesto para operarlo** y estar en posibilidad de desarrollar y articular dicha política pública.

Elementos de la Política Pública

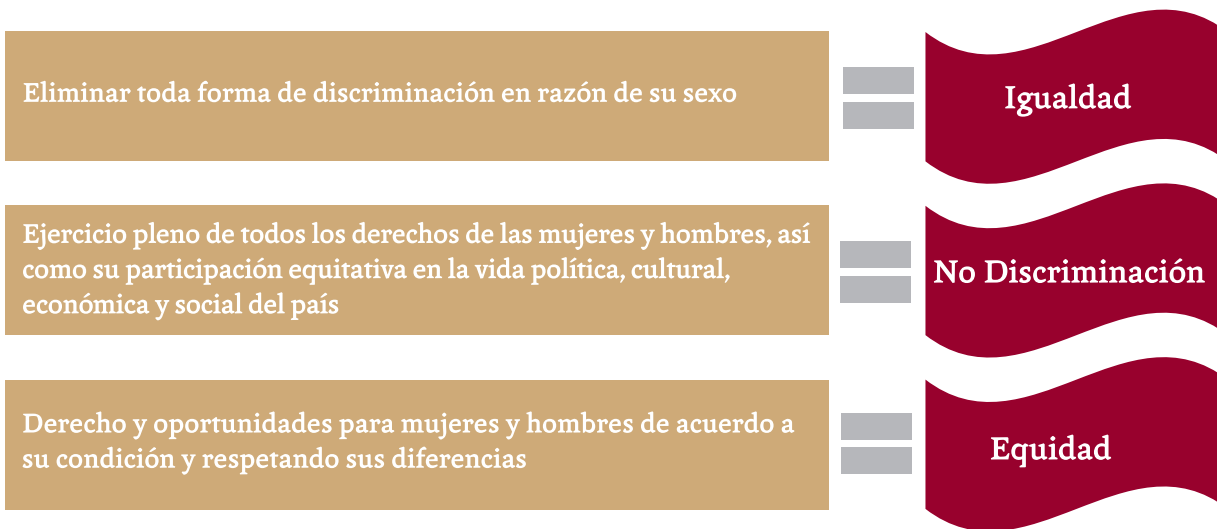


En cumplimiento a ordenamientos nacionales e internacionales, la Política Nacional en materia de violencia de género refiere en:

a) La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Establecer la coordinación entre la Federación, Estados y Municipios para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

b) La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres



Por lo tanto, estos ordenamientos nos dan la pauta para planear programas y proyectos que institucionalicen y transversalicen la perspectiva de género y la no violencia contra las mujeres.

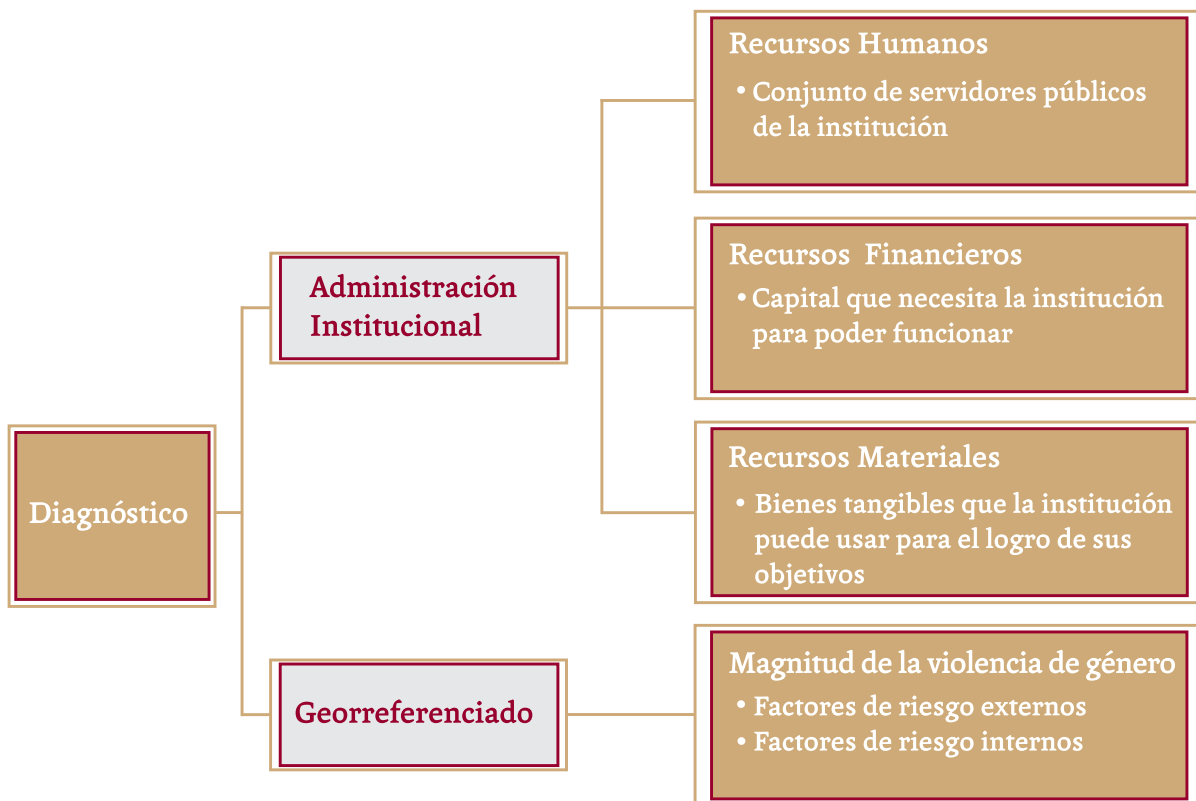
La perspectiva de género en la actuación policial, conlleva a la profesionalización y especialización de los cuerpos policiales para intervenir y atender los casos de violencia de género, consolidando una relación de confianza y credibilidad.

La institucionalización y transversalización de la perspectiva de género, involucra no sólo a las mujeres, sino también a los hombres, ya que atiende las necesidades específicas de ambos, que no necesariamente son las mismas.

La implementación del Protocolo de Actuación, da respuesta a la problemática de las víctimas de violencia de género, inicia una política pública en la función policial, lo cual constituye una transformación institucional de procesos.

La metodología de la implementación, para llevar a cabo esta transformación institucional pasa por diversos momentos, como se mencionó anteriormente: identificación, respuesta gubernamental y presupuesto.

2.1. Identificación



Para estar en posibilidad de instrumentar el Protocolo es indispensable conocer con qué recursos cuenta el Estado y/o Municipio.

Diagnóstico administrativo institucional

El diagnóstico administrativo institucional, va a permitir que los cuerpos policiales que operen el Protocolo, adopten las medidas necesarias para garantizar protección y seguridad a las víctimas de violencia de género, en el cual se analizarán los siguientes aspectos:

- **Recursos humanos:** Es el conjunto de servidores públicos (mandos superiores, medios y efectivos), con un perfil determinado que conforman la institución, cuyo objetivo es alcanzar las metas determinadas.

- **Recursos financieros:** Es el presupuesto dividido en partidas, de acuerdo a las necesidades de la institución; éstas deben contar con criterios para que se suministren en la cantidad y tiempo requeridos, de tal forma que se cumplan las metas institucionales y los programas y proyectos en tiempo y forma.

- **Recursos materiales:** Aquellos bienes tangibles como: instalaciones, maquinaria, equipos, tecnología, oficinas, armamento, vehículos, entre otros, con los que cuenta la institución y que le permiten ofrecer su servicio.

Es importante también tomar en consideración si existe un área encargada de atención, defensa, justicia, seguridad y protección de las víctimas de violencia de género; así como la existencia de planes o programas previamente definidos.

Diagnóstico georreferenciado

Deberá contener datos:

Que permitan ubicar áreas geográficas dentro de la comunidad en las cuales se origina la violencia de género e impliquen riesgo para las mujeres, mismas que se pueden identificar a partir de dos factores:

1. **Situacionales**, la concentración espacial de violencia hacia las mujeres en áreas determinadas, (vulnerables por falta de alumbrado, ausencia de vigilancia y/o concentración de blancos atractivos como centros comerciales, antros entre otros), ya que pueden compartir características que facilitan y/o precipitan su ocurrencia.
2. **Sociales**, se caracterizan por la concentración de problemas, por ejemplo, desempleo, pobreza y baja participación social, entre otros.

A partir de esta información se realizarán los mapas georreferenciales, que permiten describir gráficamente la forma en que se distribuyen diversas variables delictivas en el espacio; pueden ser contruidos sobre la base de entrevistas y grupos focales (habitantes y/o vecinos).

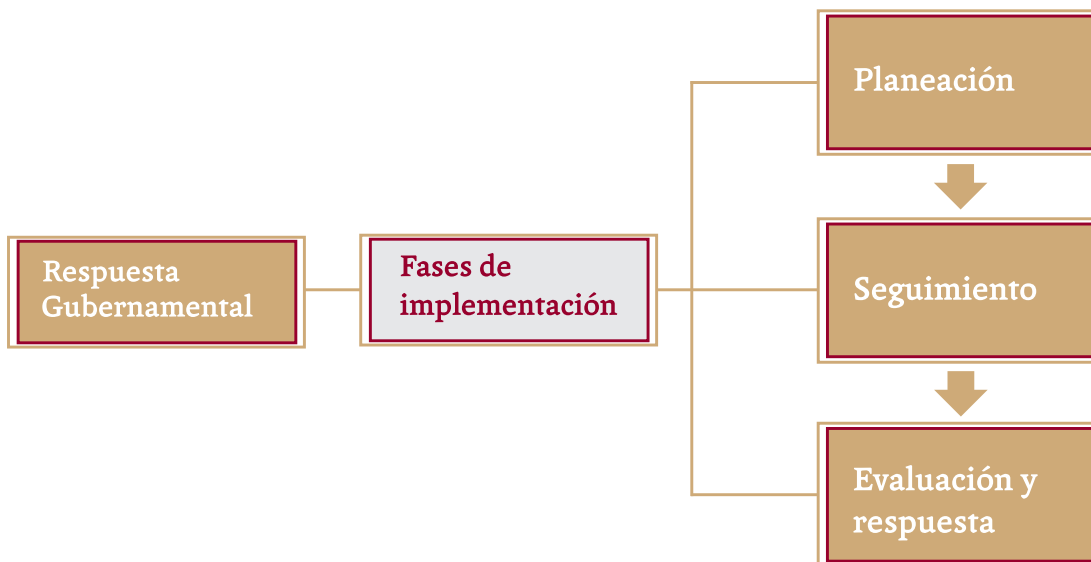
Existen dos tipos de mapas georreferenciales:

1. **Conductuales**, que registran los lugares en los que ocurre la violencia hacia las mujeres.
2. **Cognitivos**, que permiten revelar como perciben los habitantes a su comunidad, identificando los lugares donde se sienten atemorizados o seguros.

Como resultado de la elaboración de los mapas georreferenciales, se podrán identificar situaciones que requieran medidas de urgente aplicación.

Para distinguir la magnitud de la violencia de género, el diagnóstico también se puede basar en los factores de riesgo públicos y privados (comunidad – familia).

2.2. Respuesta gubernamental: Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género



2.2.1. Fases para la Implementación

La implementación como ya se mencionó, se refiere a diseñar la secuencia de acciones que generen el cambio pretendido, de acuerdo con los objetivos previamente definidos.

- La Secretaría de Seguridad Pública federal presenta el Protocolo de Actuación.
- La Entidad Federativa y/o el Municipio deciden implementar el Protocolo de Actuación.

La Secretaría de Seguridad Pública federal en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y/o Municipal, integra un comité de colaboración, el cual estará formado por los siguientes servidores públicos estatales/municipales:

- Un representante del Estado/Municipio con facultad de toma de decisiones, para facilitar la implementación; quien fungirá como enlace.
- Un representante del área policial operativa.
- Un representante del área de capacitación policial.
- Dos policías (mujer y hombre).

Y un servidor público federal:

- Un representante de la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

En la primera reunión se deben acordar lo siguientes puntos:

- Identificar las capacidades internas: con qué recursos humanos, financieros, materiales, así como planes o programas, cuenta la instancia policial.
- Determinar prioridades.
- Elaborar el Programa de Trabajo.
- Promover la aceptación.
- Actuar contra resistencias al cambio.

2.2.1.1. Planeación

Es la etapa de toma de decisiones. A continuación se presenta un programa de trabajo, que incluye la definición y distintos ejemplos de sus conceptos.

Programa de trabajo		
Concepto	Definición	Ejemplo
MARCO NORMATIVO	Fundamento legal	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Estatal de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia • Ley Estatal de Seguridad Pública • Plan Estatal de Desarrollo
OBJETIVO	Elemento que identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a los propósitos.	Incorporar la perspectiva de género y la no violencia contra las mujeres, a través del Protocolo de Actuación Policial, para que las instancias policiales actúen con eficiencia y profesionalismo, en esta materia.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Orientan la ejecución y el seguimiento de las actividades establecidas en el programa de trabajo.	
ESTRATEGIA	Muestran en forma general lo que la institución planea realizar para dar cumplimiento al objetivo específico.	Incluir la perspectiva de género y la no violencia contra las mujeres en la política, programación, presupuesto y gestión estatal.
LÍNEAS DE ACCIÓN	Se establecen a partir de las estrategias con base en el objetivo a alcanzar (El número de líneas de acción, no es limitativo).	Implementar el Protocolo de Actuación Policial, en las instancias policiales estatales y municipales.
ACTIVIDAD	Se realizan de manera articulada y alineada con la estrategia y líneas de acción a seguir.	Realizar taller/curso.
ÁREA RESPONSABLE	Se establecen las áreas y las personas involucradas en el cumplimiento de las acciones.	Dirección General de Recursos Humanos/ Área de Capacitación.
META	Es el fin u objetivo al que se quiere llegar. Los resultados deben ser cuantificables.	Número de policías capacitados.
INDICADOR	Herramienta para medir el impacto esperado, son medidas verificables de cambios y resultados obtenidos, diseñados para contar con un estándar que permita estimar, evaluar o demostrar el progreso de una actividad con respecto a las metas establecidas.	Número de: <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con el Comité de Colaboración. • Talleres/cursos. • Policías impactados. • Llamadas o intervenciones policiales. • Víctimas canalizadas a instituciones de salud, justicia y/o atención integral. • Denuncias presentadas. • Remisiones efectuadas. • Órdenes de protección registradas. • Derivaciones del agresor a programas y/o centros de rehabilitación. • Factores de riesgo detectados en la comunidad y propuesta de soluciones.
PERIODO DE EJECUCIÓN	Compromete el trabajo del personal y áreas de la institución, estableciendo plazos y responsables, así como el seguimiento al cumplimiento de las actividades establecidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo. • Personal. • Instalaciones.

La ejecución depende de las acciones definidas previamente, tomando en cuenta el diagnóstico georreferenciado, la identificación de los recursos humanos debidamente calificados, los recursos financieros y materiales para cubrir las necesidades del servicio adecuada y oportunamente.

Recomendaciones:

La estrategia se puede complementar cuando existe coordinación interinstitucional, conlleva a promover un cambio que proporciona seguridad a las mujeres.

Liderazgo

- Se necesita un liderazgo decidido a cambiar la misión, visión, políticas y acciones, que a su vez observen la aplicación de las leyes y las prácticas para proporcionar una atención integral a las mujeres desde diferentes frentes.

Apoyo y compromiso.

- Los mandos deben estar convencidos de su utilidad, compartir sus lineamientos y adquirir la capacitación antes o simultáneamente con los efectivos.
- Asumir y mantener el compromiso de un trabajo continuo para concretar los resultados a mediano y largo plazo, retroalimentar al personal, a fin de que se asuma al Protocolo de Actuación como una herramienta policial y de profesionalización, que le permitirá proporcionar una mejor respuesta a las mujeres víctimas de violencia de género.

Inmerso en el liderazgo, se pueden incluir personas especializadas en perspectiva de género, igualdad, no discriminación y derechos humanos, por ejemplo los institutos de las mujeres.

Asociación

Requiere de la voluntad por parte de los cuerpos policiales, ya que en la mayoría de las ocasiones no se cuenta con los recursos necesarios para otorgar una respuesta integral, por lo cual se propone vincularse con instituciones de servicios especializados públicos y/o privados, para responder debidamente a las necesidades de las víctimas de violencia de género.

Al buscar una mejor respuesta de seguridad pública a las víctimas de violencia de género, se debe:

- Identificar a todas aquellas instituciones que proporcionan atención psicológica, médica, económica, alojamiento, servicios de justicia penal o derechos humanos.
- Conocer los servicios y responsabilidades de cada una de las instituciones, para vincularse con ellas y canalizar a las víctimas.

La y/o el policía debe tener una lista de las instituciones localizadas en su municipio o estado y de los servicios de apoyo que prestan a la víctima, así como los teléfonos de los responsables o contactos para cualquier información que se requiera.

La implementación del Protocolo de Actuación Policial es a corto y mediano plazo.

El Protocolo de Actuación Policial está diseñado para que se implemente en todas las instancias policiales del país, sin embargo puede conformarse un grupo o área que se especialice en esta materia, con el siguiente perfil:

- Emocionalmente estable.
- Control de impulsos.
- Tolerancia a la frustración.
- No tener actitudes estereotipadas.

2.2.1.2. Seguimiento

A partir de la atención proporcionada a las víctimas se hará contacto con ellas, así como con las instituciones públicas y privadas para retroalimentar y mejorar el programa de trabajo (mediante cuestionarios y entrevistas, entre otros), asimismo, se definirá la información a obtener de cada uno (seguridad, protección, respuesta eficaz e inmediata, prevención de riesgos y derivaciones a instancias de atención, entre otras).

Los datos cualitativos que se obtendrán estarán relacionados con la percepción de las víctimas y los cuantitativos indicarán estadísticas y tendencias.

En el análisis de datos, se debe identificar qué grupos de interés están de acuerdo con la actuación policial en la asistencia a víctimas de violencia de género y qué aspectos faltan o son insuficientes.

Los datos obtenidos indicarán las áreas de oportunidad para mejorar la implementación, pero también pueden aludir al desempeño responsable de los elementos de la policía con el cambio ideológico, de actitud y servicio.

2.2.1.3. Evaluación y resultados

El resultado y evaluación de la implementación del Protocolo de Actuación, se relaciona de manera directa con el cumplimiento de los indicadores establecidos en la planeación e indirectamente con la integración de casos al Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres.

2.3. Asignación de presupuesto para operarlo

La Secretaría de Seguridad Pública federal por mandato de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su artículo 44 fracción I capacitará al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres y por ende, absorberá los gastos del personal responsable de estas actividades. Sin embargo los estados y/o municipios deben considerar los recursos financieros necesarios, para la adopción y cumplimiento del Protocolo, en caso de no tener una partida presupuestaria asignada para este rubro, se sugiere hacer una petición justificada del caso en el área de capacitación policial correspondiente a su adscripción.

Recomendaciones:

Antes de implementar el Protocolo de Actuación Policial, se recomienda realizar el taller teórico/vivencial “Perspectiva de Género en el Modelo de Actuación Policial”, con duración de 5 a 6 horas, cuyo objetivo es sensibilizar, concienciar e informar al personal de las instancias policiales, respecto a su actuación con perspectiva de género para atender con eficiencia y profesionalismo los casos de violencia contra las mujeres, que se les presenten, con motivo de sus funciones.

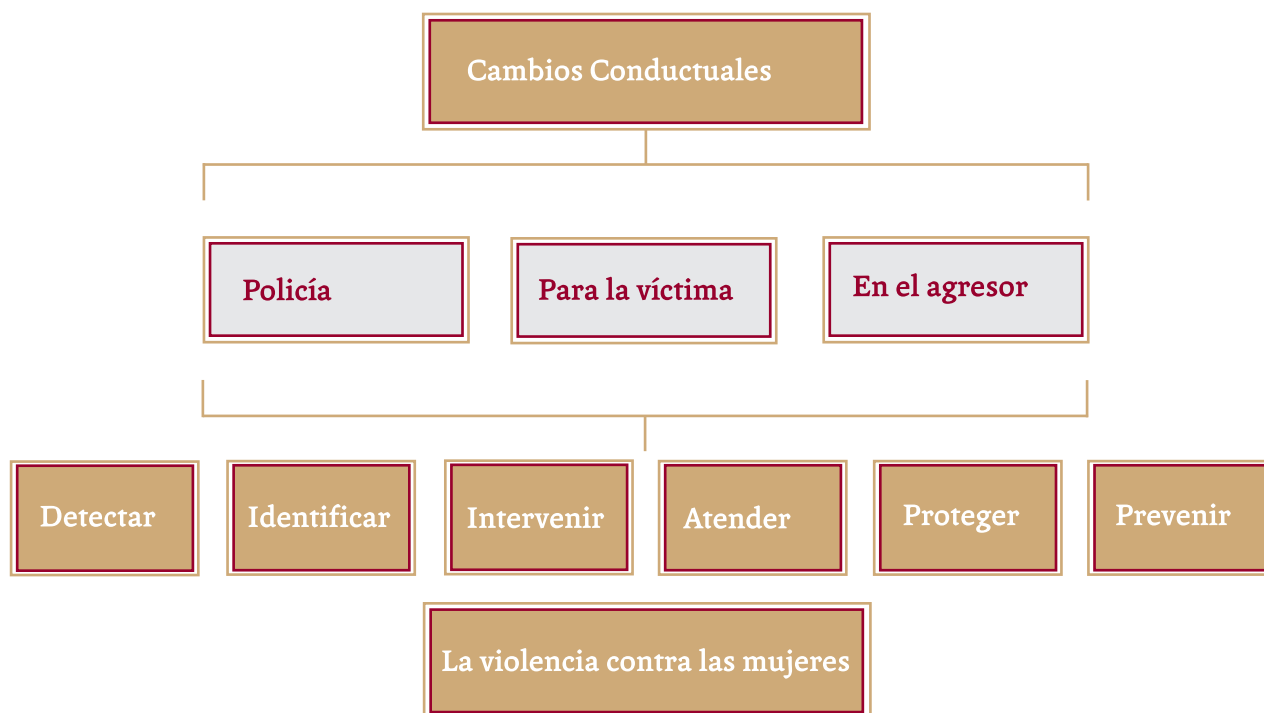
- Vincular el taller con el Protocolo de Actuación, considerando una duración de 3 a 4 horas.

En los grupos de capacitación incluir a mujeres y hombres, así como actividades de contención del estrés.

A partir de que se inicie la capacitación y se adopte el Protocolo de Actuación, la sensibilización y formación, deberá ser continua y tener una revisión por lo menos una vez al año para detectar áreas de oportunidad (o cambios conductuales en los servidores públicos) y solventarlas.

Capítulo 3. Difusión

Antes de iniciar la capacitación propiamente dicha se sugiere difundir la importancia de los beneficios que se obtienen con el Protocolo de Actuación Policial, la información que se pretenda transmitir debe ser congruente con los objetivos.



Los actores a los que se dirigirá la difusión son:

- Policias
- Víctimas
- Agresores
- Organizaciones de la sociedad civil
- Administración pública estatal o municipal
- Población en general

Considerando para las y los policías lo siguiente:

- Que la violencia de género no es un problema personal, sino que constituye un delito.
- Que la violencia familiar no es un problema de comunicación entre las partes, sino un **factor criminógeno que conlleva al delito**.
- Que la atención policial en esta materia es también parte de la seguridad pública.
- Que la violencia de género tiene varias manifestaciones, no sólo la violencia familiar.

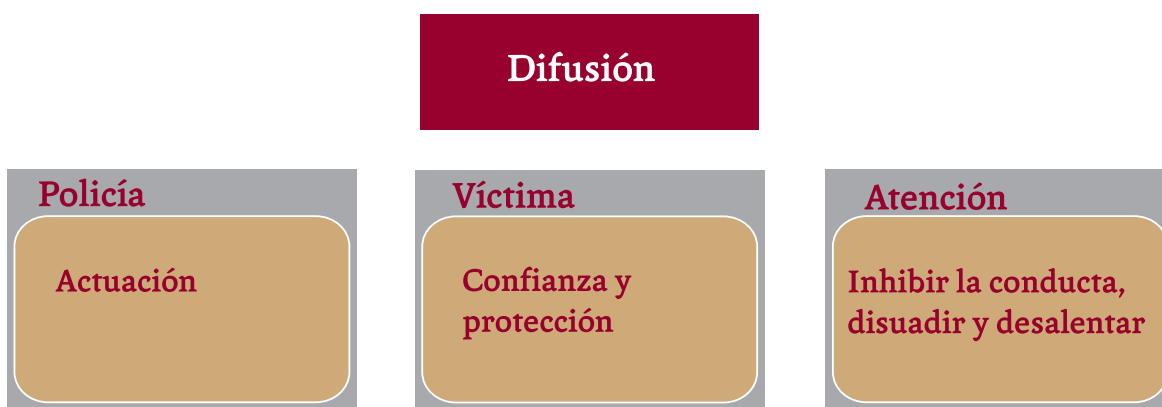
Considerando para las víctimas lo siguiente:

- Que existe una profesionalización policial de quienes intervienen en la atención de la violencia de género.
- Que la violencia no es inherente a las relaciones personales y que atenta contra los derechos humanos.
- Que los usos y costumbres no están por encima del derecho de las mujeres a un medio ambiente libre de violencia.
- Que la policía está para resguardar su seguridad e integridad.
- Que en casos de violencia de género, la prioridad es la seguridad de la persona.

Considerando para los agresores lo siguiente:

- Que los eventos de violencia no son casuales, aislados ni circunstanciales.
- Que las instancias policiales no establecen alianzas ni complicidad con el agresor.
- Que la violencia no es un asunto privado, es público y afecta a toda la sociedad.
- Que el problema de la violencia no es sólo de la víctima sino también del agresor.
- Que no es factible la conciliación ni la negociación en los actos de violencia.
- Que la violencia es un problema de seguridad y salud pública.

La difusión debe ir creciendo en razón a la capacidad de respuesta otorgada por los cuerpos policiales, con la finalidad de generar confianza en las víctimas y disuasión en los agresores.



La elección del medio de difusión

De acuerdo al presupuesto y los recursos se determinarán los medios de difusión más apropiados para la transmisión del mensaje, algunos pueden ser:

1. Reproducción en CD o DVD para los procesos de capacitación.
2. Diseño de folletos, dípticos, trípticos y carteles, entre otros, según el tipo de población.
3. Mensajes en medios de comunicación, impresos y/o mediante los boletines de prensa que corresponda.

Reconociendo las diferencias legales, sociales y culturales que existen en las entidades federativas/municipios, este Manual se puede adecuar y enriquecer con las experiencias y programas particulares de cada corporación.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2010 en los talleres de
Impresos y Encuadernación Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calz. San Lorenzo 244, Col. Paraje de San Juan 09830, D.F.

Se tiraron 1,000 ejemplares