

INFORME CUALITATIVO Y CUANTITATIVO:
AVANCES Y RETROCESOS
EN LA
PROTECCIÓN
DE LAS
MUJERES

**VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA FAMILIAR
2012-2014**



**INFORME CUALITATIVO Y
CUANTITATIVO:
Avances y retrocesos en la
protección de las mujeres
víctimas de la
violencia familiar.
2012-2014**

Coyoacán, México, D. F., C. P. 04010

© 2015 Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio

Católicas por el Derecho a Decidir A. C.

María Consuelo Mejía Piñeros

Directora

Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio

Dirección y coordinación de contenidos:

María de la Luz Estrada Mendoza, Coordinadora del área de Violencia de Género y Derechos Humanos.

Investigación y texto:

María de la Luz Estrada Mendoza, Martha Yuriria Rodríguez Estrada, Gabriela Rivera Díaz, Xipatl Contreras Oropeza y Rodolfo Manuel Domínguez Márquez.

Cuidado editorial: María Teresa Ruiz Ramírez

Diagramación y producción editorial: Alejandra Ortiz Merino; Hélice, Soluciones Visuales. DSG. Laura Alejandra Luyando Hernández

Organizaciones integrantes del Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio:

Baja California: *Mujeres Unidas: Olympia de Gouges*; **Campeche** *Observatorio de Violencia Campeche*; **Chiapas:** *Red Nacional de Asesoras y Promotoras Rurales; Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas AC-COLEM*; **Chihuahua:** *Centro de Derechos Humanos de las Mujeres; Mujeres por México en Chihuahua; Nuestras Hijas de Regreso a Casa; Justicia para Nuestras Hijas; Red Mesa de Mujeres de Juárez*; **Coahuila:** *Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios"*; **Colima:** *Comité de Derechos Humanos de Colima No Gubernamental*; **Guanajuato:** *Centro de Derechos Humanos "Victoria Diez"*; **Jalisco:** *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM)*; **Distrito Federal:** *Academia Mexicana de Derechos Humanos; Católicas por el Derecho a Decidir; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Red Mujer Siglo XXI*; **Morelos:** *Academia, Litigio Estratégico e Incidencia en Derechos Humanos, A.C.*; **Nuevo León:** *Centro de Derechos Humanos "Solidaridad Popular, A.C.; ARTHEMISAS por la Equidad, A.C.*; **Oaxaca:** *Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca; Comisión de Derechos Humanos Mahatma Gandhi; Colectivo Bolivariano; Coordinadora de mujeres Oaxaqueñas "1 de agosto" (COMO)*; **Sinaloa:** *Asociación Sinaloense de Universitarias, A.C.; Frente Cívico Sinaloense, A.C.*; **Sonora:** *OCNF Sonora*; **Estado de México:** *Red de Promotoras en Derechos Humanos de Ecatepec; Visión Mundial de México*; **Tabasco:** *Asociación Ecológica Santo Tomás; Centro Juvenil, Generando Dignidad*; **Tlaxcala:** *Centro Fray Julián Garcés de Derechos Humanos y Desarrollo Local; Colectivo Mujer y Utopía, A.C.*; **Veracruz:** *Red Nacional de*

*Periodistas; Yucatán: Ciencia Social Alternativa; Red Por sus Derechos
Mujeres en Red*

© 2014 Católicas por el Derecho a Decidir A. C. Apartado Postal 21-264,
Coyoacán, 04021, México, D. F.

Este informe se terminó de realizar en mayo de 2015.

El contenido y la información pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

Agradecimientos Especiales

El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) agradece a todas aquellas personas y organizaciones que directa e indirectamente apoyaron en la realización de este informe, especialmente a:

Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres)

Embajada del Reino de los Países Bajos

Fundación Ford

De igual forma agradecemos a María Consuelo Mejía Piñeros, Directora de Católicas por el Derecho a Decidir y a Gillian F. García, Directora Adjunta por su apoyo constante en la elaboración de este trabajo.

A las mujeres de Campeche, Hidalgo, Jalisco y Oaxaca que brindaron su testimonio para realizar parte de este informe, su valor encendió luciérnagas en este largo camino, reafirmando los ideales por los que luchamos y los grandes retos que tenemos.

También agradecemos a todas las organizaciones que integran el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, por proporcionar la información recabada, la cual fue fundamental para la elaboración del presente Informe.

Esta publicación expresa la opinión de las autoras y no necesariamente el de las instituciones y personas que apoyaron en su publicación.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	10
METODOLOGIA.....	12
MARCO CONCEPTUAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.....	18
Violencia contra las mujeres y patriarcado.....	18
La violencia familiar y su expresión extrema: el feminicidio	23
Órdenes de protección y medidas de acción afirmativa para las mujeres.....	28
ESTÁNDARES MÍNIMOS INTERNACIONALES, MARCOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES.....	31
MARCO CONCEPTUAL DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN PARA LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA	39
Orígenes de las órdenes de protección.....	39
Sistema Interamericano.....	40
Naturaleza de las órdenes de protección	45
Contenido de las órdenes de protección	50
Principios básicos de las órdenes de protección	54
ACTUALIZACION DE LA INFORMACION PROPORCIONADA VIA SISTEMA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	56
Estados con análisis comparativo.....	56
CAMPECHE	56
CHIHUAHUA.....	62

DISTRITO FEDERAL.....	66
PUEBLA.....	74
QUINTANA ROO.....	78
Estados con graves retrocesos.....	85
AGUASCALIENTES.....	85
ESTADO DE MEXICO.....	88
GUANAJUATO.....	92
JALISCO.....	94
MORELOS.....	97
SINALOA.....	102
Estado con información a partir de 2012.....	108
GUERRERO.....	108
ANÁLISIS DE CHIAPAS, OAXACA, VERACRUZ Y TLAXCALA SOBRE LAS RUTAS CRITICAS PARA LA IMPLEMETACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCION.....	114
CHIAPAS.....	114
OAXACA.....	128
TLAXCALA.....	138
VERACRUZ.....	144
ANALISIS DE LA PERCEPCION DE LAS MUJERES QUE RECIBIERON UNA ORDEN DE PROTECCIÓN EN CAMPECHE, HIDALGO, JALISCO Y OAXACA.....	162
Antecedentes de violencia que han vivido las mujeres.....	163
Conocimiento de una orden de protección.....	166
Expectativas para obtener una orden de protección.....	169
Ruta de atención.....	170
Calidad de la atención.....	177
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	178

Bibliografía.....	182
Anexos.....	187
Anexo I.....	187
Instrumento de medición de percepción de atención recibida al solicitar una OP.....	187
Consentimiento Informado.....	195
Anexo II.....	197

INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres, según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en su Artículo 5 Fracción IV, es cualquier acción u omisión basada en su género, que les cause daños o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público.

Una de las modalidades de esta violencia es la violencia familiar, definida como cualquier acto abusivo de poder intencional dirigido a dominar, someter, controlar o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar. El agresor pudo haber tenido o tiene relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio o concubinato, haber mantenido o mantiene una relación de hecho con la víctima. Esta violencia afecta de manera sustancial la vida de las mujeres y puede llegar a violaciones graves de la integridad de éstas e, inclusive, terminar en feminicidio. Debido a lo anterior se creó un marco normativo de protección para atender esta modalidad de violencia; éste es el mecanismo de órdenes de protección, tanto a nivel federal como estatal, contemplado desde el año 2007 en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En relación con la violencia familiar la ENDIREH 2011 demuestra que a nivel nacional 46.10 % de mujeres sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia física, sexual, emocional o económica.

Como parte del trabajo que realiza el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) es dar seguimiento a las recomendaciones emitidas a

principios del año 2013, en relación con la implementación del mecanismo de órdenes de protección en México, con el fin de contribuir a la puesta en marcha y buen funcionamiento de este mecanismo que garantice los derechos y la protección de las mujeres a una vida libre de violencia.

Para poder saber qué tanto se ha avanzado o retrocedido en las acciones que los gobiernos realizan en la aplicación de este mecanismo, en pro de la defensa de las mujeres, se revisaron los registros cuya información se prestó para hacer un análisis comparativo. El estado de Guerrero fue una excepción ya que, a pesar de no haber dado información previa, los altos índices de violencia en la entidad llevaron a considerar importante incluirlo, para conocer las acciones que se han realizado en torno a la implementación de este mecanismo.

De los 16 estados revisados, en cinco fue factible hacer una comparación de registros sobre la violencia contra las mujeres, instrumentados por parte de las autoridades competentes. En estas entidades se encontró un avance mínimo en la protección de las mujeres víctimas de violencia familiar.

En otros seis estados se encontraron graves retrocesos. Esto se debe a que, por un lado, los estados siguen sin cumplir las recomendaciones emitidas por este Observatorio en 2013 y siguen sin otorgar órdenes de protección alguna, y por el otro, a su renuencia a dar información al respecto, pues no están tomando las medidas necesarias para proteger a las mujeres contra la violencia. Las razones que dan para no otorgar información son diversas. Entre éstas se pueden mencionar las siguientes: temen repercusiones contra el estado involucrado; creen en la posibilidad de que la información sea utilizada para sabotaje, espionaje o actos terroristas; niegan estar obligados o que sea de su competencia sistematizar información sobre la violencia contra las mujeres; plantean que la información es de carácter inexistente. Estas razones son infundadas y van en contra de la obligatoriedad contenida en sus propias leyes de Acceso a una Vida Libre de Violencia; es decir, que los estados deben contar con un banco de datos

sistematizado y actualizado, específicamente en relación con las órdenes de protección.

En cuatro estados (Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz), se hicieron análisis para conocer las rutas que siguen las autoridades en la implementación de las órdenes de protección, para identificar obstáculos y buenas prácticas.

Posteriormente se integra un análisis que permite conocer la percepción de las mujeres sobre la atención que han recibido por parte de las autoridades públicas al momento de solicitarlas o requerir protección.

METODOLOGIA

Este informe presenta los resultados obtenidos sobre la situación de la implementación del mecanismo de órdenes de protección en México, de los años 2012 a 2014. Para su elaboración se tomó como base el *Informe de Órdenes de protección en México: mujeres víctimas de violencia y falta de acceso a la justicia*, publicado en el año 2013, por el OCNF.

Se actualizaron los datos para los años 2012-2014, por lo cual se solicitó información a la Procuraduría de Justicia de cada estado, así como al Tribunal Superior de Justicia estatal y a otras instancias competentes en la materia, en los meses de enero y marzo de 2015. La información se solicitó a 27 estados del país,¹ a través del Sistema de Acceso a la Información Pública INFOMEX, mediante el envío de dos guías.

De los 27 estados del país a los que se les pidió información, sólo 16 respondieron. Los ocho estados² que proporcionaron información con la que se pudieron analizar avances fueron: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Veracruz; los estados cuya información

¹ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

² Los estados de Chihuahua y Quintana Roo, sólo proporcionaron información hasta el 2013.

marcó un retroceso fueron: Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato Jalisco, Morelos, Sinaloa y Tlaxcala. El estado de Guerrero, como se mencionó en el informe anterior, no proporcionó información en 2011 y la entregada hasta 2015 presenta inconsistencias.

Por otra parte, se muestran los resultados obtenidos de un análisis a profundidad sobre el acceso a las mujeres a una orden de protección en los estados de, Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz.

Con el objetivo de conocer con mayor detalle información sobre la situación que guarda la implementación del mecanismo de órdenes de protección e identificar la ruta que las autoridades llevan a cabo para proteger la vida de las mujeres, así como los obstáculos en la atención de la víctimas, se realizaron mesas de trabajo y de análisis, y un foro con autoridades de diversas instancias y niveles de decisión.

Es importante mencionar que los cuatro estados analizados, se eligieron por sus altos índices de violencia contra las mujeres, como ejemplo podemos afirmar que, de acuerdo con la ENDIREH 2011, los estados de Tlaxcala y Veracruz se ubican sobre la media nacional, en relación con el porcentaje de mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, ya sea violencia física, emocional, económica o sexual; además de que, de acuerdo con información de la Procuraduría General de Justicia del estado de Tlaxcala, las autoridades no otorgan órdenes de protección.

Sobre el contexto de violencia contra las mujeres en Oaxaca, la ENDIREH señala que 44.03% de las mujeres han sufrido algún tipo de violencia, ya sea física, emocional, sexual o económica, lo cual ubica al estado casi a la par de la media nacional, que es de 46.10%. Es importante destacar que de 84 casos investigados como feminicidios en 46.44% las mujeres fueron asesinadas por su pareja.

Sobre el contexto de violencia contra las mujeres en el estado de Chiapas, en 2013 se solicitó una Alerta de Violencia de Género, por la no protección de las mujeres víctimas de violencia familiar. Para un total de 1 077 hechos de violencia,

ocurridos de enero de 2011 a diciembre de 2013, sólo se emitieron 36 órdenes de protección.

Para obtener la información sobre la implementación de las órdenes de protección, en los casos específicos de Veracruz y Oaxaca, se llevaron a cabo mesas de trabajo multidisciplinarias, en las que participaron autoridades de nivel operativo, instancias que tienen un primer contacto con mujeres en situación de violencia e instancias que emiten órdenes de protección como: autoridades del Poder Judicial, la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de Justicia y los institutos de las mujeres. En estas reuniones se les presentaron cinco casos documentados³ de violencia contra las mujeres, para que las autoridades pudieran describir la ruta crítica que siguen ante estos hechos, para lo cual se entregaron unas preguntas que sirvieran como guía para desarrollar las actuaciones que realizan para proteger a las mujeres.

Algunas de las preguntas que sirvieron como guía fueron:

- ¿A partir de qué elementos identifican a una mujer en situación de riesgo?
- ¿Qué actuaciones se llevan a cabo, para proteger a una mujer en situación de violencia?
- ¿Cómo se coordinan con otras instituciones que atienden a mujeres en situación de violencia?

La metodología utilizada para obtener la información sobre la implementación de las órdenes de protección en el estado de Chiapas, consistió en la realización de una mesa de análisis, en coordinación con la Procuraduría de Justicia del estado de Chiapas, en la que participaron instancias como:

La Subsecretaría para el Desarrollo Integral de la Mujer, la Unidad de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Procuraduría de la Defensa de la Infancia y la Familia, la Unidad de

³ Se anexan casos, cambiando nombres y lugares de origen de las víctimas para proteger su identidad.

Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social, la Subdirección de Salud de la Mujer, la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, la Fiscalía Especial de Investigación de los Delitos de Homicidio y Femicidio, la Fiscalía Especializada en Procedimientos Penales, la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres, entre otras.

En dicha mesa de análisis se indagó sobre la situación de la implementación del mecanismo, ya que se tenía conocimiento que antes del 2013 la Procuraduría de Justicia no otorgaba órdenes de protección; posteriormente, la autoridad realizó modificaciones normativas lo que generó, según la autoridad, que ahora la Procuraduría de Justicia, otorgue 100% de las órdenes de protección solicitadas.

En el estado de Tlaxcala no fue posible realizar una reunión con las autoridades involucradas en la implementación de las órdenes de protección, debido a que las autoridades no atendieron a la petición realizada por el OCNF; si bien no se pudo coordinar una mesa de trabajo con autoridades, se aprovechó la oportunidad de tener un diálogo a través del foro "Avances y retrocesos en la protección de las mujeres víctimas de la violencia familiar", el cual tuvo como objetivo dar a conocer la investigación realizada por el OCNF, en la cual se destacó que en el caso de Tlaxcala la autoridad no otorga órdenes de protección, con base en las respuestas entregadas por la Procuraduría de Justicia y del Poder Judicial, a través del sistema INFOMEX.

Después de exponer la situación del estado de Tlaxcala, se abrió un diálogo con operadores de justicia de los municipios que tienen contacto directo con las víctimas. A partir de este diálogo se pudieron conocer las falencias y la percepción de las autoridades en cuanto a la implementación del mecanismo, así como la ruta de otorgamiento. Participaron diversas instancias como: la Procuraduría General de Justicia del estado, la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y Municipal, así como jueces municipales.

Por último, este informe complementa su investigación llevando a cabo una serie de entrevistas sobre la percepción de los casos de las mujeres que han recibido alguna orden de protección, se elaboró una guía de preguntas que permitió recabar información cuantitativa para obtener el perfil de las entrevistadas, y cualitativa para extraer la experiencia y percepción de las mujeres en torno al tema que nos concierne (véase el Anexo 1).

De manera simultánea, durante un par de semanas, las organizaciones integrantes de la OCNF en los estados buscaron mujeres que habían solicitado una OP que estuvieron dispuestas a brindar su testimonio, donde se lograron concertar tres entrevistas por estado, fueron Campeche, Hidalgo, Jalisco, y Oaxaca, . Una entrevistadora viajó a cada estado y realizó las entrevistas en un sitio indicado por las mujeres: oficinas de la organización, sus casas y cafeterías. Se realizaron ocho entrevistas porque cuatro mujeres cancelaron en el último momento, bajo el argumento de que sentían miedo.

La información recabada se audio grabó, codificó y sistematizó manualmente con base en los siguientes temas: antecedentes de violencia, conocimiento sobre las OP, expectativas, rutas de atención y calidad de atención de las autoridades, seguimiento de las OP y propuestas de las mujeres para mejorarlas. Posteriormente se realizó un análisis cualitativo para plasmar los hallazgos más significativos, que son ilustrados con citas.

El criterio de inclusión requerido para participar en el estudio fue: ser mujer víctima de violencia que en la búsqueda de alternativas se haya encontrado frente a la posibilidad de acceder a una OP. Las ocho mujeres entrevistadas son originarias de cuatro estados: Campeche (tres), Hidalgo (dos), Oaxaca (una) y Jalisco (dos). Dos mujeres son de origen indígena.

Todas han vivido en pareja y sólo una permanece con la pareja que la violentaba, dos viven en unión libre con nuevas parejas, tres están en proceso de divorcio, una está divorciada y otra se definió como soltera.

Siete mujeres se reconocen amas de casa, cinco de ellas con trabajos adicionales como son: limpieza en casa y comercio, sólo una tiene un empleo formal. Todas dependen económicamente de alguien que las “ayuda” a mantener los gastos de la casa y de sus hijos: a tres las mantiene la familia materna, a dos el papá de los hijos, a dos la nueva pareja (con quien tienen otros hijos), y a la mujer de 64 años la mantiene un hijo de 39 años.

Tres estudiaron primaria, dos secundaria, una preparatoria, una carrera técnica y la última licenciatura en trabajo social. La edad de las mujeres oscila entre los 24 y 62 años. Todas son madres y sus hijos e hijas menores de edad viven con ellas, en diferentes contextos familiares: tres con la familia materna, tres con sus nuevas parejas y dos madre-hijos (as).

El tamaño y características de la muestra no permiten elaborar comparativos, ni establecer parámetros en los protocolos de atención; no obstante, documentan las diferencias significativas encontradas en las rutas y calidad de atención, que reflejan la disparidad en la aplicación de las órdenes y acceso a la justicia de las mujeres, así como la subjetividad con la que son otorgadas o negadas.

Todas las entrevistas se realizaron con la autorización informada de las mujeres, quienes participaron voluntariamente y sin ningún tipo de coerción por parte de las organizaciones, ni de la entrevistadora. Todas se realizaron en espacios que les brindaban confianza, tranquilidad y seguridad; en todos los casos fueron elegidos por las mujeres.

Previo a la entrevista, todas leyeron y firmaron el consentimiento informado (adjunto en el Anexo 2), con la opción explícita de resolver sus dudas sobre el estudio. Antes de iniciar la grabación (audio) se les comentó sobre las posibilidades de usar un seudónimo y suspender la grabación y/o entrevista en el momento que así lo consideraran pertinente.

La sistematización de la información y la utilización de citas para este informe se hicieron cuidando estrictamente la confidencialidad y el anonimato de las mujeres.

Las organizaciones civiles en cada estado estuvieron a cargo de garantizar la seguridad de las mujeres y entrevistadoras, proporcionando en toda ocasión lugares de reunión seguros y traslado a los lugares de encuentro.

El estudio cumple rigurosamente con códigos de ética en investigación social: cuenta con consentimiento informado de las mujeres entrevistadas, carácter confidencial de la información recibida, que ha sido codificada y sólo podrá utilizarse para fines del presente informe, así como el respeto al anonimato de las participantes de la investigación. Las grabaciones se guardan durante un periodo determinado, en caso de ser requerida para fines exclusivas de este estudio y posteriormente se destruyen. Durante el estudio no se recabó ningún dato para contactar a las mujeres posteriormente

MARCO CONCEPTUAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Violencia contra las mujeres y patriarcado

Para entender las formas de violencia contra las mujeres es necesario ubicar nuestra discusión en las características del contexto social en que ocurre: el patriarcado. Esta distinción es fundamental para entender por qué la violencia contra las mujeres no puede ser homologada jurídicamente como o dentro de la violencia intrafamiliar; ni tampoco puede ser tratada con los mismo parámetros pues representa una manifestación de formas históricas de discriminación y opresión de las mujeres legitimadas por un conjunto amplio de ideas, creencias y conocimientos. Explicaremos el concepto de patriarcado y luego los tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres.

Todas las sociedades han creado una visión del mundo a partir de la diferencia sexual, atribuyendo características femeninas y/o masculinas a una amplia gama que abarca no sólo a personas, sino también a objetos, animales, colores, emociones, etc. Sin embargo, esta visión del mundo está basada en la

supremacía masculina y de los hombres,⁴ y legitima, invisibiliza y reproduce diferentes formas de violencia contra las mujeres. Se produce así una cultura de género que es un conjunto de sistemas explicativos sobre la naturalidad del mundo y los deberes de género, elevados al rango de ley natural en que las naturalezas humanas, femenina y masculina son percibidas como entelequias eternas, ahistóricas y universales. En esta cultura genérica que da soporte a la organización genérica del mundo, el hombre se erige como el sujeto de la historia que trasciende la sexualidad, mientras que la mujer es sexualidad y con ello inmanente y ahistórica.

Tabla 1. Cuerpo y condición de género

Cuerpo y condición de género	
Condición Femenina	Condición Masculina
Naturaleza	Cultura
Objeto	Sujeto
Ser-para-los-otros	Ser-para-sí-en-su-mundo
(Deseo imperativo/Obligación)	(Deseo imperativo/Obligación)
El sentido y el fin de la existencia están:	El sentido de la vida de los hombres está en:
en la vida de otras/os,	Aprovechar los recursos que los apoyan,
En el vínculo con otras/os	Dirigir sus vidas para beneficio personal, inmediato y directo.
En lo que se hace para ellas/os	
Propiedad: no se pertenece, pertenece a otras/os	Son propietarios de bienes materiales y simbólicos
Quehacer social: prolongación de su	Quehacer social: creación,

⁴ Lo “masculino” hace referencia al ordenamiento de tipo simbólico que abarca imágenes e ideologías; mientras que el término “hombres” se usa para referirse a los hombres concretos, es decir a las personas con cuerpo sexuado masculino que participan en diferentes interacciones sociales. Lo mismo aplica con los términos “femenino” y las “mujeres”.

FUENTE: Elaboración propia basada en Lagarde, Marcela (1995)

Así, el patriarcado:

[...] es un orden de poder, un modo de dominación cuyo paradigma es el hombre. Y está basado en la supremacía de los hombres y de lo masculino, sobre la inferiorización de las mujeres y de lo femenino. Es asimismo, un orden de dominio de unos hombres sobre otros y de enajenación entre las mujeres. (Lagarde 1995, 11)

En este sentido, contiene una estructura de poderes, jerarquías y valores que determinan las relaciones entre hombres y mujeres. De forma que las relaciones sociales están marcadas por el orden de género,⁵ intergenéricas e intragenéricas. Las intergenéricas se dan entre mujeres y hombres; mientras que las intragenéricas se dan entre sujetos del mismo género, “entre mujeres por ser mujeres, y entre hombres, por ser hombres.” En el dominio intergenérico, el dominio de los hombres “se concreta en su capacidad de dar y quitar a las mujeres bienes, pertenencia, estatuto, prestigio, espacio social, referencia identitaria y sentido a sus vidas.” (Lagarde, 1995) Los hombres detentan una condición de dominio en su vida personal, social y política que legitima su ejercicio de poder. En las relaciones afectivas con mujeres: noviazgo, matrimonio, concubinato... ellos son el sujeto de amor de las mujeres. Por ello, “la violencia hacia las mujeres debe entenderse como parte de un patrón de desigualdad y subordinación más general”. (Casique y Castro 2010, 35)

El aporte del movimiento feminista de la década de 1970 fue, según Montserrat Sagot (2008), romper el mito de la violencia contra las mujeres como un asunto privado y hasta normal dentro de la dinámica familiar y humana, por lo que debía mantenerse fuera del alcance de la justicia y de la intervención del Estado. En

⁵ Construcción social binaria basada en marcas corporales, pues los atributos corporales son transformados en atributos eróticos, económicos, políticos, sociales, culturales, psicológicos y políticos distintos para hombres y para mujeres. Esta organización genérica se concreta en la sexualidad que sólo reconoce dos tipos de cuerpos diferenciados: el masculino y el femenino, que son dos formas de vida, de ser y de existir. *Cfr.* Lagarde, 1995.

cambio hoy, es considerado un problema público que requiere la intervención de diversos profesionales, legisladores, políticos y de un marco internacional de protección. Así, la aportación del feminismo y la perspectiva de género han sido vitales para deconstruir el modelo de dominación sexista, pues ayuda a ubicar la problemática en las relaciones de poder, producto de un sistema estructural de opresión de género. Así, la violencia contra la mujer no se puede ubicar como una situación natural, coyuntural ni casual, sino como un asunto histórico, político y de derechos, que ha producido relaciones asimétricas entre los géneros. En esta asimetría a las mujeres les ha tocado la peor parte: la negación de sus derechos fundamentales.

En los informes de la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer entre los años 1994 y 2000 se logró articular el discurso feminista sobre la violencia con el de derechos humanos (Johnstone, 2006). En tales documentos se estableció que la violencia contra las mujeres es la expresión brutal de la discriminación de género, tiene su origen en el espacio doméstico y se proyecta a la esfera pública. Además de constituir un dispositivo eficaz y disciplinador de las mujeres en su papel subordinado, lo que la convierte en un componente fundamental en el sistema de dominación, no un mero acto de abuso individual.

Desde esta ruta teórica-conceptual entendemos la violencia de género como un conjunto de formas de maltrato y agresión física, psicológica, sexual, económica, patrimonial y física que se ejerce en el contexto de relaciones de dominación intra e intergenéricas. Por ello, no puede ser asimilada como violencia doméstica o intrafamiliar, pues en ésta se diluye la especificidad del daño que produce.

Ante este panorama, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, considera, en su artículo 6º, seis tipos de violencia contra las mujeres:

- I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a

la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima;

- II. La violencia física. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;
- III. La violencia patrimonial. Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- IV. La violencia económica. Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;
- V. La violencia sexual. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y
- VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Además, esta ley considera cinco modalidades en las que se expresa la violencia contra las mujeres, las cuales son: la violencia en el ámbito familiar, la violencia laboral y docente,⁶ la violencia en la comunidad,⁷ y la violencia institucional.

⁶ Ejercida por personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto u omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. (Capítulo II, Artículo 10, LGAMVLV)

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define a la violencia institucional como:

Los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. (Capítulo IV, Artículo 18)

Destacamos esta definición porque es un ejercicio recurrente en los gobiernos estatales. Se observa en la incapacidad de los tres órdenes de gobierno para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Para ello deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que la violencia inflige en la vida de las mujeres. Por eso, cuando los estados son omisos en el establecimiento de medidas de protección, o dejan en impunidad la violencia contra las mujeres, o niegan información, o no tienen protocolos de atención integral a las mujeres, están incurriendo en violencia institucional.

Para el desarrollo del presente informe únicamente abordaremos la violencia en el ámbito familiar (doméstica) y la violencia feminicida.

La violencia familiar y su expresión extrema: el feminicidio

La violencia doméstica fue una de las categorías utilizadas por el movimiento feminista en la década de 1970, para diferenciar la violencia que es cometida en el ámbito privado, de tal manera que visibilizara la discriminación de que eran objeto las mujeres en un ámbito no protegido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este fue un terreno fértil para iniciar transformaciones legislativas que visibilizaran que la violencia en las relaciones de pareja no es producto de la mala fortuna y algo natural. Sin embargo, generó que la supervivencia de la familia estuviera por encima de las mujeres, y las acciones

⁷ Actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público. (Capítulo III, Artículo 16, LGAMVLV)

gubernamentales para responder a esta forma de violencia resultaron insuficientes para proteger la integridad, vida y libertad de las mujeres.

En 1979 se celebró la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW), y en 1993 la ONU emitió la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Este documento vinculante, reconoce que la violencia contra la mujer:

Constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre. (Página 2)

De acuerdo con la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la mujer:

[...] la violencia doméstica es una poderosa herramienta de dominación. La violencia contra las mujeres en general y la doméstica en particular, son componentes esenciales en sociedades que oprimen a las mujeres, dado que esta violencia no sólo se origina sino que también sostiene los estereotipos de género dominantes y se utiliza para controlar a las mujeres en el único espacio tradicionalmente dominado por las mujeres, el hogar” (Naciones Unidas, 1996).

La preponderancia de la ideología familística dentro y fuera de las paredes del hogar arraiga a las mujeres en roles de cónyuges y madres e impide su acceso a roles no tradicionales. Esta ideología expone a las mujeres a la violencia tanto dentro como fuera del hogar, reafirmando su status de dependiente en particular entre mujeres pobres y trabajadoras, y exponiendo a aquellas que no encajan o adscriben a los roles tradicionales a crímenes de odio basados en el género. Esta estigmatización nutre y legitima la violencia contra las mujeres” (Naciones Unidas, 1999).

Por tanto, la violencia doméstica se refiere a un aspecto espacial, es decir, el lugar en donde se desarrolla la violencia. Como lo establece Buzawa y Buzawa (2003), precisando que este tipo de violencia, como aquella que se da entre personas cercanas íntimas que viven juntas o han cohabitado en algún momento, poniendo el acento en el espacio en el que se produce la violencia, más que en el tipo de relación específica entre los involucrados.

Para efectos del presente informe es importante destacar las diferencias conceptuales entre violencia intrafamiliar y familiar. En las definiciones de violencia familiar o intrafamiliar, encontramos que han sido conceptualizadas como todas las formas de abuso de poder que se desarrollan en el contexto de las relaciones familiares, y que involucran situaciones tan variadas como son el maltrato infantil, la violencia entre hermanos, la violencia conyugal, el maltrato hacia los ancianos, a miembros de la familia con alguna discapacidad, entre otras.

El Consejo de Europa⁸ considera la violencia familiar como: “Toda acción u omisión cometida en el seno de la familia por uno de sus miembros, que menoscaba la vida o la integridad física o psicológica o incluso la libertad de otro de los miembros de la misma familia, que causa un serio daño en el desarrollo de su personalidad.”

Si bien la definición de violencia familiar o intrafamiliar estuvo enfocada a la violencia que se ejerce contra cualquier miembro o integrante de la familia, al momento de llevarse al marco normativo invisibilizó la especificidad de la violencia que se ejerce contra las mujeres en este ámbito, influida por la discriminación de género.

La visión familística de la violencia contra las mujeres es aquella que hace de la relación familiar un interés jurídico superior frente a las mujeres; de este modo, el sujeto de derechos es la familia. Esto se da en un ambiente de ‘tolerancia social e institucional’ en dependencias del gobierno.

A todo ello se suma la discriminación institucional en el trato gubernamental hacia las mujeres: al acudir en busca de protección institucional del Estado en situaciones de violencia, las mujeres son llevadas a desistirse en pos de intereses superiores a su propia vida y seguridad. (Lagarde, 2012: 489)

Además,

Con el transcurso de los años y de los casos se demostró que la mayor parte de las denuncias era hecha por mujeres y que la inmensa mayoría de los agresores

⁸ Consejo de Europa, rec, Nro (85) 4, 26, 58, 1985.

eran hombres. Se hizo evidente que otras violencias quedaban fuera, al no tener como escenario lo doméstico y como protagonistas personas que no eran cónyuges ni familiares, sino compañeros de estudios, de trabajo, autoridades y hombres uniformados (policías y soldados), criminales y desconocidos. (Lagarde, 2010: 488)

En el año 2007, con la entrada en vigor de la LGAMVLV, se estableció una conceptualización específica de la violencia contra las mujeres cometida en el ámbito familiar y se define de la siguiente forma, en su artículo 7:

[...] el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

Desde esta definición, se resaltan tres aspectos:

- 1) la violencia familiar se acota a ser ejercida en contra de las mujeres;
- 2) esta violencia no se limita sólo al espacio del domicilio o en el hogar, sino en otros espacios, lo cual saca la problemática fuera de las cuatro paredes; y
- 3) este tipo de violencia no requiere que la relación entre el agresor y la mujer se acredite como permanente o periódica, sino que se puede manifestar en contextos donde exista o haya existido la relación.

Es importante destacar que los diferentes ámbitos y tipos de violencia se deben mirar desde la relación entre la violencia privada y la violencia pública, donde está presente un *continuum* en el uso de la violencia como mecanismo de control sobre las mujeres. Este continuum de la violencia contra las mujeres no puede ser conceptualmente capturado si no se comprende que los perpetradores operan sobre la base de formas de relaciones de género previamente establecidas, que sólo se exacerban en estos contextos. De esta manera, la violencia contra las mujeres se normaliza y naturaliza haciéndose aceptable e inevitable (Naciones Unidas, 2006a).

Debemos a Liz Kelly (1988) la formulación del concepto 'continuum de violencia contra las mujeres', pues desde esta perspectiva, la violación, el incesto, el abuso físico y emocional, el acoso sexual, el uso de las mujeres en la pornografía, la explotación sexual, la esterilización o la maternidad forzada, etc., son reconocidos como expresiones distintas de la opresión de las mujeres y no fenómenos inconexos. En el momento en que cualquiera de estas formas de violencia resulta en la muerte de la mujer, ésta se convierte en feminicidio. El feminicidio es, por lo tanto, la manifestación más extrema de este continuum de violencia.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define el feminicidio como:

[...] la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. (Capítulo V, Artículo 21)

Cabe destacar que el Código Penal Federal, en el Capítulo V. Feminicidio, en el artículo 325 reconoce al feminicidio, de la siguiente manera:

Comete delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. [...] se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia.
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

El feminicidio abarca los asesinatos de mujeres cometidos por la misoginia, la discriminación y el odio hacia este género, donde familiares o desconocidos realizan actos de extrema brutalidad sobre los cuerpos de las víctimas, en un contexto de permisividad del Estado que, por acción u omisión, no cumple con su responsabilidad de garantizar la integridad, la vida y la seguridad de las mujeres.

En relación con la violencia familiar, un conjunto de omisiones por parte del Estado para proteger a las mujeres que denuncian violencia las coloca en condiciones de extrema vulnerabilidad. Cuando las mujeres denuncian violencia familiar están en riesgo debido a la cohabitación y/o vínculo con el agresor, que en algunos casos documentados⁹ llega al extremo de violencia: el feminicidio. Estas muertes quedan registradas como homicidios dolosos, pero al entender la condición de desigualdad social, histórica y sistémica de las mujeres como el contexto en que ocurren estos homicidios, entendemos que tienen un componente de género.

Órdenes de protección y medidas de acción afirmativa para las mujeres

Los puntos de partida de hombres y mujeres no son los mismos. La condición histórica y social de ellas, limita la igualdad de oportunidades y, en el caso que nos ocupa, naturaliza y fomenta la violencia que se ejerce contra las mujeres. Para igualar esos puntos de partida, surgen las acciones afirmativas o medidas de discriminación positiva. Éstas son todo el conjunto de medidas que tiene como objetivo compensar los efectos de las desventajas históricas, evitar los efectos de la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La duración y objetivo de este tipo de medidas es definido en el artículo 4° de la CEDAW:

⁹ *Cfr.* Caso María da Penha Maia vs. Brasil; en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Caso Fatma Yildirim y Sahide Goekce vs Austria en el Sistema Internacional. Así como Sentencia de Campo Algodonero, entre otras resoluciones en que las cortes han determinado que los Estados son responsables del asesinato de mujeres por omisión, negligencia o impunidad.

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Por ello, las órdenes de protección deben considerarse mediadas de carácter afirmativo que buscan atender la especificidad de la violencia contra las mujeres. Además de que son instrumentos obligados por parte del Estado para salvaguardar la integridad de las mujeres. Por ello, el Capítulo VI de la LGAMVLV incluye medidas de protección para atender con eficacia y rapidez institucional los hechos de violencia contra las mujeres. Esto con el objetivo de salvaguardar su integridad y vida.

Derivado de lo anterior, las órdenes de protección son medidas de acción afirmativa dirigidas a establecer una protección específica de las mujeres. Consideran que las mujeres viven en formas históricas de discriminación. Su característica central es que requieren de inmediatez e integralidad en la respuesta. Por lo tanto, no puede armonizarse con las medidas señaladas en los Códigos que atienden violencia intrafamiliar, o los de Procedimientos Penales, pues estos requieren de pruebas para emitir las órdenes de protección.

Esto ha sido reconocido en el Sistema Internacional y el Interamericano de Derechos Humanos. Los casos resueltos en esta corte forman parte de la jurisprudencia de las órdenes de protección. Es preciso, mirar las resoluciones como experiencias que dan cuenta de la especificidad de la violencia contra las mujeres.

México ha firmado y ratificado declaraciones y acuerdos en materia de derechos humanos de las mujeres, entre otros, acuerdos, declaraciones y tratados, los siguientes:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948

- CEDAW y su Protocolo Facultativo, 1981
- la Declaración sobre la Eliminación de Violencia contra la mujer de 1993,
- la Convención Interamericana Belém do Pará de 1994.
- Así como las Plataformas de Acción de las Conferencias Mundiales de la Mujer que también incluyen medidas para la eliminación de las formas de violencia contra las mujeres.

La reforma al artículo 1° refuerza el carácter garantista de nuestra Constitución y amplía de forma importante el catálogo de derechos humanos vinculantes directamente ante nuestras autoridades, y de esta manera logra la sistematización jurídica de todas aquellas normas que tienen carácter fundamental por tratarse de derechos humanos y que no se encuentran en el texto fundamental.

Ello implica que los derechos humanos reconocidos vía tratados, y que ya forman parte del orden jurídico mexicano, adquieren protección y reconocimiento a nivel constitucional. Es decir, los derechos humanos de carácter convencional se vuelven vigentes y directamente vinculantes para todas las autoridades, y desaparece cualquier jerarquía entre éstos y la norma constitucional, pues gracias al criterio de interpretación conocido como 'principio pro persona' se debe realizar una interpretación armónica de los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales y, en consecuencia, se debe siempre preferir la norma que contenga una protección más amplia cuando se trate de reconocer derechos y la menos restrictiva, cuando se trate de limitarlos.

El hecho de que no exista una jerarquía entre las normas de derechos humanos contenidas textualmente en la Constitución y las contenidas en los tratados internacionales, implica una garantía frente a cambios constitucionales potencialmente arbitrarios, así como normas ordinarias o actos de autoridad que puedan limitar injustificadamente derechos. Sin embargo, debe aclararse que ello no implica que la Constitución pierda su supremacía, ni tampoco que los derechos se conviertan en absolutos.

No hay pérdida de la supremacía constitucional, pues el artículo 133 establece las reglas para que los tratados sean incorporados al sistema jurídico nacional, de manera que la Constitución mexicana permanece como ‘el filtro’ de ingreso al sistema. Sin embargo, una vez ratificado el tratado, al formar parte del sistema jurídico mexicano, la norma internacional de derechos humanos —cuya compatibilidad con la Constitución ya fue revisada por el Senado— funciona a la par de la Constitución como parámetro de validez para controlar la coherencia del sistema.

ESTÁNDARES MÍNIMOS INTERNACIONALES, MARCOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Los estándares mínimos para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, se encuentran consagrados en numerosos instrumentos internacionales, tanto pertenecientes al sistema regional como universal. Entre ellos, la Declaración Americana de Derechos Humanos (DADH), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, ‘Belém do Pará’ y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) reafirman el derecho de las mujeres a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, que cuente con las debidas garantías que las protejan cuando denuncian hechos de violencia. En este sentido, establecen la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia en la prevención, juzgamiento, sanción y reparación de actos de violencia.¹⁰

Los artículos XVIII de la Declaración Americana y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser escuchadas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e

¹⁰ CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica, OEA/ser.L/V/II, 9 de diciembre de 2011, párr. 21.

imparcial cuando crean que sus derechos han sido violados. La protección de estos derechos se ve reforzada por la obligación general de respeto y garantía, impuesta por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

La Convención de Belém do Pará, establece en su artículo 7 la obligación de debida diligencia de los Estados en los casos de violencia contra las mujeres y recoge la gran preocupación hemisférica sobre la gravedad de este problema. Establece que la adecuada protección judicial es fundamental para lograr la erradicación del problema de la violencia y la discriminación contra las mujeres. Este artículo se refiere a las obligaciones inmediatas de los Estados Partes que incluyen procedimientos, mecanismos judiciales y legislación encaminados a prevenir la impunidad, incluyendo medidas para proteger a las mujeres de actos de violencia inminentes, de las que se identifican en particular las siguientes:

- a. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.
- b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
- c. Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.
- d. Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.
- e. Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

f. Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.

El artículo 2 de la CADH establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para llevar a la práctica los derechos consagrados en este instrumento. El contenido y alcance de esta obligación debe entenderse en conjunto con el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, codificado en el artículo 7(b) de la Convención de Belém do Pará. Igualmente, tiene que ser interpretado con el artículo 2 de la CEDAW que afirma como obligación fundamental de los Estados parte,

Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.¹¹

Los Estados, por tanto, tienen el deber de ofrecer una protección judicial efectiva a mujeres víctimas de violencia, en condiciones de igualdad y libre de toda forma de discriminación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado sobre el contenido del deber de actuar con la debida diligencia ante actos de violencia contra las mujeres. Recientemente discutió cómo la comunidad internacional ha aplicado el estándar de la debida diligencia para comprender qué significan en la práctica las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, cuando se trata de violencia cometida contra mujeres de distintas edades y en distintos contextos.¹²

¹¹ CEDAW, Artículo 2, inciso c. 1981.

¹² CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrs. 125-128.

En la evolución del derecho y de la práctica relacionada con la aplicación del estándar de la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer, destacan cuatro principios.¹³

1. Cuando el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por no actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra la mujer; un deber aplicable a los actos cometidos por particulares en ciertas circunstancias¹⁴.
2. Cuando existe un vínculo entre la discriminación, la violencia contra la mujer y la debida diligencia, es obligación de los Estados enfrentar y responder a la violencia contra la mujer; lo que implica tomar medidas para prevenir la discriminación que perpetúa este grave problema¹⁵. Por ello los Estados deben adoptar las medidas necesarias para modificar los patrones de comportamiento sociales y culturales de hombres y mujeres, y para eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otra índole basadas en la premisa de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos, y sobre los roles estereotipados que se imponen tanto a los hombres como a las mujeres.
3. Cuando existe un vínculo entre el deber de actuar con la debida diligencia y la obligación de los Estados de garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos para las víctimas y sus familiares que son objeto de actos de violencia.¹⁶

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ CIDH, Informe No. 28/07, Casos 12.496-12.498, *Claudia Ivette González vs México*, 9 de marzo de 2007; Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso de Opuz vs Turquía*, Petición 33401/02, 9 de junio de 2009; Comité de la CEDAW, Opinión sobre la Comunicación 6/2005, *Fatma Yildirim vs Austria*, 21 de julio de 2004.

¹⁵ Naciones Unidas, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, Resolución de la Asamblea General 48/104, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, Artículos 3 y 4; Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General 19, *La violencia contra la mujer*, Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, 1994, párrs. 1, 11, y 23; CIDH, Informe No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra vs Guatemala*, 19 de enero de 2001, párr. 44.

¹⁶ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer*, A/RES/63/155, 30 de enero de 2009, párrs. 11, 14, 15 y 16. CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II, 20 de enero de 2007, párrs. 123-216. CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, *María Da Pena vs Brasil*, Informe Anual de la CIDH 2001, párrs. 36-44.

4. Los sistemas de derechos humanos han identificado ciertos grupos de mujeres expuestos a un riesgo particular de sufrir actos de violencia, debido a formas de discriminación que sufren por más de un factor como el ser niñas o de grupos étnicos, raciales y minoritarios. Este entrecruzamiento debe ser considerado por los Estados en la adopción de medidas para prevenir todas las formas de violencia.¹⁷

La obligación de investigar violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la CADH. Aunque el deber de investigar es una obligación de medios y no de resultados, debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa o como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios.¹⁸

Como se ha visto, existen diversidad de esfuerzos colectivos, así como una amplia normatividad internacional, de prevención y sanción para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, este flagelo se mantiene activo y representa un grave daño en las sociedades contemporáneas. Tanto en los casos de violencia doméstica como de violencia institucionalizada existe impunidad e incompetencia del Estado para dar una respuesta eficaz a estos delitos.

En 2009, la Organización de Naciones Unidas (ONU) destacó la insuficiencia de los recursos materiales, humanos y legislativos destinados a la prevención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer. También expresó que una de sus mayores preocupaciones es la impunidad que se observa

¹⁷ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010, párr. 10. CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser/L/V/II.124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, párr. 140. CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II, 20 de enero de 2007, párr. 272. Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General 25, referente a medidas especiales de carácter temporal, ONU Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), sección II, párr. 12.

¹⁸ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega vs México*, sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 191.

en el ámbito judicial de los países de América Latina, donde las víctimas no encuentran la sanción pronta y expedita contra sus agresores; lo anterior coexiste con una inadecuada protección a sus vidas (ONU, 2009). Sobre el mismo tema la CIDH, a través de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, ha constatado que en muchos países de la región existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones relacionadas con casos de violencia contra las mujeres.

La mayoría de estos casos no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia en la región. Las razones de este hecho son múltiples: la ausencia de cuerpos especializados que armen con eficacia y transparencia los expedientes, el predominio de una cultura patriarcal en los impartidores de justicia en la que los prejuicios y la descalificación acogen a la misoginia como un hecho, y en los que domina la corrupción (CIDH, 2007).

Si bien la problemática de la violencia contra las mujeres se debe a un factor estructural e histórico de asimetrías de género, ésta agudiza la situación de exclusión y discriminación en función de los siguientes factores:

- a) *Impunidad*. Reconocida como la ineficiencia de las instancias de justicia debido a la corrupción y la protección de los responsables. En el caso específico de la violencia contra las mujeres se conjugan la misoginia y la corrupción, lo que hace imposible la administración y procuración de justicia a mujeres víctimas de violencia y feminicidio.
- b) *Violencia institucional*. Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso a políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. (Cámara de Diputados, 2010)

c) *Estigmatización de las víctimas por parte de las autoridades.* Es la recurrente descalificación de los funcionarios públicos al inculpar a las víctimas de provocar la violencia al argüir que las mujeres eran drogadictas, sexoservidoras o delincuentes ligadas al crimen organizado, y por tanto no merecen gozar de los derechos que sí son reconocidos para las mujeres 'normales'. Esta situación sin duda es una expresión de la discriminación.

MARCO CONCEPTUAL DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN PARA LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

Orígenes de las órdenes de protección

Los mecanismos de protección para las mujeres víctimas de violencia surgen de la obligación legal del Estado de respetar y garantizar el derecho a la no discriminación y a la igual protección en la ley.¹⁹ Constituyen una herramienta que permite proteger la vida y la integridad de la mujer víctima de violencia, de sus familiares o de testigos de los hechos. Se fundamentan en la existencia de un riesgo de daño para la víctima y/o sus familiares.

Para ONU-Mujeres, entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, las medidas de protección constituyen recursos legales eficaces en los casos de violencia doméstica, por lo que recomienda que los Estados contemplen en sus legislaciones medidas u órdenes de protección para las víctimas de actos de violencia doméstica.²⁰

También considera que las órdenes de protección se basan en el supuesto de que la denunciante/superviviente está en peligro de sufrir daños inmediatos y debe ser protegida por el Estado. La seguridad de la denunciante/superviviente y sus hijos debe ser la prioridad más urgente de la legislación, por lo que en ésta se debe autorizar la emisión de una medida de protección basada en una orden judicial o policial, pero sin que sea necesaria una denuncia ante un tribunal, para la cual basta la declaración de la denunciante para que se conceda la medida, sin que sea necesaria ninguna otra prueba ni informes policiales, médicos o de otra índole.²¹

¹⁹ CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrs. 132 y 161.

²⁰ *Órdenes de protección*, en <http://www.endvawnow.org/es/articles/835-ordenes-de-proteccion.html> [consultado el 8 de abril de 2013]

²¹ *Orden de protección de emergencia o ex parte*, en <http://www.endvawnow.org/es/articles/836-orden-de-proteccion-de-emergencia-o-ex-parte.html> [consultado el 8 de abril de 2013]

La emisión de la orden de protección debe producirse con gran rapidez para apoyar el objetivo de garantizar la seguridad de la víctima. Si la legislación permite que otros miembros de la familia o funcionarios encargados de hacer cumplir la ley u otros profesionales pertinentes, como los profesionales de servicios sociales, soliciten medidas de protección en nombre de una denunciante, la legislación debe exigir que ella sea consultada. En algunos casos, la emisión de una medida de protección puede comportar riesgos para la víctima si ésta no ha dado su consentimiento antes. Casi siempre, las mujeres víctimas de violencia son quienes mejor pueden evaluar el posible peligro de un compañero violento. Por lo tanto, no es aconsejable excluirlas al momento de solicitar medidas de protección. Las investigaciones²² demuestran que uno de los momentos más peligrosos para muchas mujeres es aquél en el que se separan de la persona que abusa de ellas.²³ Por lo anterior, es muy importante que la víctima adulta de violencia doméstica sea quien decida por sí misma poner fin a una relación, pues es la persona que está en mejores condiciones de evaluar los posibles riesgos.

Sistema Interamericano

La CIDH ha establecido que la inacción de los Estados por el hecho de no organizar adecuadamente su estructura estatal para proteger a las mujeres de la violencia, además de constituir un acto discriminatorio es una violación al derecho a la vida, consagrado en el artículo 1. Como ocurre con otras obligaciones contenidas en la Declaración Americana de Derechos Humanos, los Estados deben garantizar que una persona no sea privada arbitrariamente de su vida mediante la creación de las condiciones que permiten prevenir este delito.

²² *Cfr.* Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan vs Estados Unidos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 21 de julio de 2011; Bogantes Rojas, Rossette (2008); ONU (2010)

²³ Un estudio de 2003, mencionado por el Fondo para la Prevención de la Violencia Familiar, confirmó que “separarse de un compañero violento después de haber vivido con él, abandonar el domicilio que se ha compartido con un compañero violento o pedir a un compañero violento que abandone el domicilio compartido son factores que 'aumentan el peligro' de convertirse en víctima de un homicidio”.

En el caso de Jessica Lenhan, la CIDH afirmó que el Estado tenía un deber reforzado de actuar con la debida diligencia para proteger a las mujeres de daños y de la privación de su vida, con medidas especiales de cuidado, prevención y garantía. El reconocimiento por el Estado del riesgo de daño y de la necesidad de protección, mediante el otorgamiento de una orden de protección, que las incluía como beneficiarias, tornaba aún más crítica la implementación adecuada de esta medida de protección.

Para proteger los derechos de las mujeres a la vida, integridad física y psicológica, se requiere que las autoridades encargadas de recibir las denuncias tengan la capacidad de entender la gravedad del fenómeno de la violencia perpetrada contra ellas y de actuar de inmediato;²⁴ es decir, el Estado debe aplicar la debida diligencia para actuar en forma expedita.

Según lo ha determinado el Sistema Interamericano, no es la existencia formal de los recursos lo que demuestra la debida diligencia, sino que estén disponibles y sean efectivos,²⁵ por tanto, cuando el aparato del Estado deja impunes violaciones de los derechos humanos, incumple los deberes positivos que le impone el derecho internacional.²⁶ El mismo principio se aplica cuando el Estado permite que particulares actúen libremente y con impunidad en detrimento de los derechos reconocidos en los instrumentos que rigen el Sistema Interamericano.

La CIDH ha identificado el deber de los Estados parte, de adoptar medidas legales para prevenir actos de violencia inminentes, para garantizar que las víctimas

²⁴ Véase en general CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, *Claudia Ivette González y otros* (México), 9 de marzo de 2007, párrs. 247-255; Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 285.

²⁵ Véase, CIDH, Informe No. 81/10, Caso 12.562, *Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros* (Estados Unidos), 12 de Julio de 2010, párr. 62; CIDH, Informe N° 52/07, Petición 1490-05, *Jessica González y otros (Estados Unidos)*, 24 de Julio de 2007, Informe Anual de la CIDH 2007, párr. 42; CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 68 (20 de enero de 2007), párr. 26; Corte IDH, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 235.

²⁶ CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México*, OEA/Ser. L/V/II.117. Doc. 44 (7 de marzo de 2003), párr. 51.

tengan un acceso adecuado y efectivo a mecanismos de protección judicial.²⁷ Entre esas medidas judiciales, la Comisión ha identificado las órdenes de protección y su ejecución adecuada y efectiva.²⁸ De acuerdo con este principio, la inacción del Estado al no organizar adecuada y efectivamente su aparato para garantizar la implementación de la orden de protección, viola el derecho a la protección judicial.

El artículo 8 inciso D de la Convención de Belém do Pará indica algunos componentes del tipo de medidas de protección que los Estados tienen el deber de proporcionar en casos de violencia contra las mujeres, tales como: servicios especializados apropiados para la atención, refugios, servicios de orientación para toda la familia, servicios de custodia y cuidado de los menores afectados. Además de recursos judiciales para conminar al agresor a cesar en sus acciones y proteger la integridad física, la libertad, la vida y la propiedad de las mujeres agredidas.²⁹

En virtud de la necesidad de actuar con urgencia, estos recursos deben ser: sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes, que permitan su promoción por familiares u órganos públicos, como fiscales o defensores públicos o defensores de la ciudadanía en representación de las personas amenazadas, sin requerir su firma.

También es conveniente que puedan tramitarse como recursos individuales y como acciones colectivas, para proteger a un grupo determinado o determinable, afectado o bajo situación de riesgo inminente. Además, debe preverse la aplicación de medidas de protección en consulta con los afectados y con cuerpos de seguridad especiales, distintos de aquellos de los que se sospecha, entre otras previsiones.³⁰

²⁷ CIDH, Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 68 (20 de enero de 2007), párr. 56.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*, págs. 35-36.

Por tratarse de acciones de protección de derechos fundamentales en casos urgentes, la ritualidad de las pruebas no debe ser la misma que se exige en los procesos ordinarios, pues se trata de que en un breve lapso de tiempo se adopten las medidas conducentes para la protección inmediata de los derechos amenazados.

La CIDH ha adoptado como suyos los criterios de la Corte Europea de Derechos Humanos, y ha reconocido que ésta ha avanzado en el desarrollo de principios importantes en relación con el alcance y el contenido de la obligación del Estado de prevenir actos de violencia doméstica.

La Corte Europea ha considerado que la obligación de protección es de medios y no de resultados, por lo que el Estado incurre en responsabilidad cuando no adopta medidas razonables que tengan un potencial real de alterar el resultado o de atenuar el daño, obligación que puede ser aplicable aún en casos en que las víctimas han retirado sus denuncias. Al adoptar dichas medidas de protección, las autoridades deben considerar la incidencia de la violencia doméstica, su carácter oculto y las víctimas frecuentes de este fenómeno.

Naturaleza de las órdenes de protección

La naturaleza de las órdenes de protección es afín a las medidas autosatisfactivas.

Las órdenes, al tratarse de un requerimiento de actuación inmediata, formulado, por las víctimas de violencia o personas que tengan conocimiento de actos que impliquen violencia contra las mujeres, al órgano competente, se agotan en la ejecución de una o varias acciones de diversa naturaleza tendientes a garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres. Dichas acciones deben comprenderse como una estrategia de protección integral que brinde seguridad a la mujer, sin que sea necesaria la iniciación de una ulterior acción de responsabilidad civil o penal.

En tanto que buscan ser una solución inmediata ante una situación que reclama una pronta y expedita intervención del órgano competente, tienen una naturaleza más afín a la de una medida autosatisfactiva.

De acuerdo con Jorge Peyrano (2004), la medida autosatisfactiva procura solucionar coyunturas urgentes, se agota en sí misma y se caracteriza por:

- 1) la existencia del peligro en la demora, al igual que la cautelar;
- 2) la fuerte probabilidad de que sean atendibles las pretensiones del peticionante, a diferencia de las cautelares, en las que se tiene que comprobar la motivación;
- 3) dado el carácter de la urgencia no se requiere contra cautela;
- 4) el proceso es autónomo, en el sentido de que no es accesorio ni tributario respecto de otro, y se agota en sí mismo;
- 5) la solicitud es emitida de manera inmediata por lo cual el justiciable obtiene inmediatamente la satisfacción de su pretensión, sin que ello dependa de actividades ulteriores.

Es importante destacar que la medida autosatisfactiva tiene como característica particular, que su vigencia y mantenimiento no depende del inicio de un juicio, a diferencia de una medida cautelar. Es por ello que la medida autosatisfactiva da respuestas a problemas jurídicos no menores, como lo es la violencia contra las mujeres que requiere de actuaciones inmediatas para la protección de las mujeres y la prevención de un delito.

En este sentido, vale la pena analizar otras experiencias legislativas que han incorporado el concepto de medidas autosatisfactivas como un mecanismo de protección, tal es el caso de la Ley 11.529 que regula la violencia familiar en la provincia de Santa Fe en Argentina. Esta ley determina las medidas autosatisfactivas³¹ que debe adoptar de inmediato la autoridad competente sin necesidad de que se cuenten con elementos probatorios que determinen el riesgo o peligro inminente.³²

En este sentido, se considera que mirar este mecanismo de protección desde la óptica de una medida autosatisfactiva, permite generar estrategias y acciones articuladas que partan de una autoridad y que permiten principalmente proteger a las mujeres víctimas de violencia, de modo que recuperen la sensación de

³¹ Artículo 5, Medidas Autosatisfactivas. El juez interviniente, al tomar conocimiento de los hechos denunciados, medie o no el informe a que refiere el artículo anterior, podrá adoptar de inmediato alguna de las siguientes medidas, a saber: a) Ordenar la exclusión del agresor de la vivienda donde habita con el grupo familiar, disponiendo –en su caso– la residencia en lugares a los fines de su control; b) Prohibir el acceso del agresor al lugar donde habita la persona agredida y/o desempeña su trabajo y/o en los establecimientos educativos donde concurre la misma o miembros de su grupo familiar. c) Disponer el reintegro al domicilio a pedido de quien ha debido salir del mismo, por razones de seguridad personal. d) Decretar provisoriamente cuota alimentaria, tenencia y derecho de comunicación con los integrantes del grupo familiar, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes de similar naturaleza. e) Recabar todo tipo de informes que crea pertinente sobre la situación denunciada, y requerir el auxilio y colaboración de las instituciones que atendieron a la víctima de la violencia. El juez tendrá amplias facultades para disponer de las precedentes medidas enunciativas en la forma que estime más conveniente con el fin de proteger a la víctima; hacer cesar la situación de violencia, y evitar la repetición de hechos de agresión o malos tratos. Podrá asimismo, fijar a su arbitrio y conforme a las reglas de la sana crítica el tiempo de duración de las medidas que ordene, teniendo en cuenta el peligro que pudiera correr la persona agredida; la gravedad del hecho o situación denunciada; la continuidad de los mismos; y los demás antecedentes que se pongan a su consideración. Posteriormente a la aplicación de las medidas urgentes antes enunciadas, el juez interviniente deberá dar vista al Ministerio Público y al presunto autor de la agresión a los fines de resolver el procedimiento definitivo a seguir.

³² Violencia familiar y exclusión del hogar, Universidad de Belgrano, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, las Tesinas de Belgrano N 289 Déborah Paola Galli, Julio 2009.

seguridad frente a posibles amenazas del agresor, mediante la garantía de su vida e integridad física o psicológica. Al ser un mecanismo autónomo favorece la protección integral pues permite mirar la protección como una estrategia amplia y coordinada que pueda concentrar acciones de diversas naturalezas (civiles, penales y de protección social), que difícilmente podrían articularse desde la perspectiva de una medida precautoria o cautelar las cuales se encuentran limitadas al inicio de un proceso judicial.

Más aun, este tipo de acciones favorecen la aplicación general de este mecanismo siempre que sea necesario, independientemente de la denuncia de los hechos de violencia pondera la urgencia de la ejecución de acciones inmediatas que protejan a las mujeres víctimas de violencia a efecto de prevenir la comisión de delitos o hechos y evitar la repetición de hechos de agresión o malos tratos.

Esta interpretación de las órdenes de protección como medidas autosatisfactivas es congruente con los estándares internacionales de protección a mujeres víctimas de violencia, entre los que se destacan:

- La emisión de la orden de protección debe realizarse de manera inmediata.
- Se deben considerar una amplia gama de recursos para garantizar la seguridad y asistencia a las mujeres víctimas.
- Basta la declaración de la denunciante para que se conceda la orden sin que sea necesaria ninguna otra prueba, ni informes policiales, médicos o de otra índole.
- Debe ser un sistema de medidas de protección flexible y adaptable a las necesidades de las mujeres víctimas, mediante la articulación de juzgados, fiscales, policías y otras autoridades responsables de atender la violencia contra las mujeres.

Consideramos importante el aporte conceptual de las medidas autosatisfactivas pues ayudan a la comprensión del sentido de las órdenes de protección como una acción afirmativa para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres a una vida libre de violencia, que se diferencia, en sus objetivos, con una medida cautelar.

A pesar de que en México no se reconoce esta figura, su espíritu es congruente con los estándares internacionales en la materia.

En México, a través de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se adoptaron las órdenes de protección, como el mecanismo para proteger y salvaguardar la vida de las mujeres y niñas víctimas de violencia. En el artículo 27 se les definió como “actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, siendo fundamentalmente precautorias y cautelares de carácter emergente, precautorio y civil; emitidas a partir del conocimiento de probables hechos constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres”.

El determinar que estas medidas tienen una naturaleza precautoria y cautelar, nos hace mirar la teoría y conceptualización de las medidas cautelares, éstas se entienden como el conjunto de actuaciones encaminadas al aseguramiento del juicio y a la efectividad de la sentencia que se dicte.³³ Su finalidad es evitar actos que dificulten o impidan que el proceso penal, civil, familiar o cualquier otro, cumplan con su objetivo, y que todo proceso, con las debidas garantías, se desarrolle siguiendo las normas de procedimiento, por lo que tiene una duración temporal.

Considerar las órdenes de protección como medidas precautorias y cautelares, plantea el riesgo de no remediar la flaqueza propia de la teoría cautelar clásica, conforme a la cual sólo puede obtenerse una solución urgente a través de la promoción de una medida que ineludiblemente, reclama la ulterior o concomitante iniciación de un proceso principal, so pena del decaimiento de la respuesta urgente obtenida. Lo anterior significa que cuando una mujer busque el otorgamiento de una orden de protección, necesariamente debe iniciar un procedimiento judicial o denunciar un probable delito, para lograr que se garantice su vida, integridad física, psicológica y su seguridad.

³³ Gómez Orbaneja, Emilio (1974). Funciones y Conceptos Formales de Derecho. ISSN.0026.959x N.- 128, 1974.pp.17.

Es decir, bajo este esquema, la mujer interesada en conseguir una orden de protección, a través de una tutela jurisdiccional o no jurisdiccional 'urgente', deberá iniciar una acción principal que frecuentemente no le interesa, además puede implicar un riesgo para ella, pues ya se ha establecido que uno de los momentos de mayor riesgo para la mujer es al momento de denunciar al agresor o bien solicitar ayuda a las autoridades.³⁴

Por esto, es fundamental que las órdenes de protección tengan como sentido primordial proteger integralmente a las víctimas y prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o falta, que impliquen violencia contra las mujeres, a través de su otorgamiento, y no depender del ejercicio de acciones coetáneas o posteriores que den inicio a un proceso legal, ya sea civil, familiar o penal.

Este tipo de mecanismos de protección no debe considerarse como una medida precautoria o cautelar. De acuerdo con la teoría, el objetivo de estas últimas es asegurar que cierto derecho podrá ser hecho efectivo en el caso de un litigio en el que se reconozca la existencia y legitimidad del mismo. Es decir, las medidas cautelares tienen como objetivo fundamental garantizar la ejecución de una posible sentencia de condena, a través del otorgamiento de providencias que aseguren la continuación del proceso, eviten daños a víctimas o testigos o que el imputado se dé a la fuga. Mientras que las medidas precautorias son actos dictados durante una investigación para garantizar el éxito de ésta, asegurando la existencia de bienes o derechos sobre los cuales haya de cumplirse la sentencia judicial que se dicte en un proceso.

³⁴ Bogantes Rojas, Rossette (2008) *Violencia Doméstica*, en "Medicina Legal de Costa Rica", vol. 25 (2), setiembre 2008. ISSN 1409-0015 ASOCOMEFO, Departamento de Medicina Legal, Poder Judicial, Costa Rica. 55 pp.

Contenido de las órdenes de protección

A partir del Marco de Legislación Modelo sobre la Violencia Doméstica,³⁵ ONU Mujeres determinó una serie de deberes y medidas para la legislación relativa:

- Debe describir una amplia gama de recursos para garantizar seguridad y asistencia a las denunciantes.
- Debe contener disposiciones que prohíban al autor cometer más violencia, amenazar, contactar o acercarse a la víctima y las personas que dependen de ella (o que utilice a un tercero, incluido un familiar, para tal fin), acceder a la vivienda familiar; así como prohibir que el agresor posea o adquiera ácido o armas de fuego.
- Debe disponer que la policía o los tribunales puedan ordenar que el autor de actos violentos se mantenga alejado de la denunciante y sus hijos (y de otras personas, si procede) y de los lugares que estas personas frecuentan.
- Se debe exigir que el autor de actos violentos desaloje el hogar familiar, sin emitir dictamen alguno sobre la propiedad del inmueble, y proporcionar a la superviviente el uso de un medio de transporte, asistencia económica, asesoramiento, costos de los albergues, hipoteca, alquiler, seguro, pensión alimenticia y apoyo a los hijos.
- La legislación debe afirmar que las autoridades no podrán trasladar del hogar a una superviviente en contra de su voluntad.
- Debe excluir específicamente el uso de advertencias a los autores de actos violentos como parte de la respuesta policial o judicial a la violencia doméstica. Las advertencias no promueven la rendición de cuentas del agresor ni transmiten un mensaje de tolerancia cero hacia la violencia.
- Con relación a los plazos, se ha señalado que las órdenes de protección podrán permanecer en vigor durante un mínimo de un año. Lo ideal es que las órdenes de protección permanezcan en vigor de forma permanente, y que sólo se les ponga término mediante la resolución de un tribunal, basada

³⁵ *Marco de legislación modelo sobre la violencia doméstica*, Comisión de Derechos Humanos, 52º período de sesiones, E/CN.4/1996/53/Add.2, 2 de febrero de 1996.

en pruebas claras de que no existe ya ningún peligro para la víctima. De ese modo, la denunciante/superviviente no tendrá que comparecer en el tribunal ni se arriesgará a encontrarse con la persona que le ha infligido abusos regularmente. La ley debe afirmar que la terminación de una orden de protección ha de ser responsabilidad del tribunal.

- Las órdenes de protección deben formar parte de un sistema nacional de registro, para que la policía y el personal encargado de hacer cumplir la ley puedan determinar de manera rápida y eficiente la existencia de la orden.³⁶
- En relación con la rehabilitación, la legislación no debe de contener una sola forma para dar tratamientos de rehabilitación a las denunciadas. En cambio, debe prever servicios de asesoramiento para la víctima si ésta determina que los necesita. Muchas denunciadas de violencia doméstica no necesitan servicios de asesoramiento psiquiátrico o de rehabilitación, a excepción de los servicios de empleo. Los servicios de rehabilitación que se ofrecen a las víctimas se prestan solamente a petición de ella. Estos servicios no deben ser nunca obligatorios y los organismos o funcionarios gubernamentales no deben imponerlos a las víctimas. La prestación de asesoramiento no debe ser un requisito en los casos de violencia doméstica que impliquen la custodia de los hijos.
- La legislación no debe utilizar los servicios de asesoramiento para mediar entre las partes o resolver sus diferencias. No debe establecer tampoco la prestación de asesoramiento como condición para obtener una orden de protección de un tribunal.
- La legislación debe disponer que la denunciante/superviviente podrá solicitar una orden de protección sin la ayuda de un abogado. También debe abordar el papel de los asistentes sociales.

Por su parte, la CIDH ha señalado que el Estado está obligado a asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los

³⁶ [Informe de la reunión del grupo intergubernamental de expertos encargado de examinar y actualizar las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal](#), Bangkok, 23-25 de marzo de 2009, parte IV, artículo 16. h.

términos de una orden judicial de protección, a la luz del riesgo existente y de la correspondiente necesidad de protección de las mujeres víctimas de violencia. Para ello se requiere que las autoridades a las que se confía la ejecución de la orden de protección conozcan de su existencia y sus términos, es decir:

- que entiendan que una orden de protección representa una determinación judicial de riesgo y cuáles son sus responsabilidades a partir de esta determinación;
- que entiendan las características del problema de la violencia doméstica; y
- que estén capacitados para responder a informes de posibles violaciones.

Una respuesta adecuada requiere a su vez de la existencia de protocolos o directivas y de capacitación sobre cómo implementar las órdenes de protección y cómo responder a llamadas de emergencia por parte de las víctimas.³⁷

Sin embargo, como lo ha señalado la CIDH, persisten factores que contribuyen a la ineffectividad en la implementación de las medidas de protección, como:³⁸

- Falta de compromiso estatal y poca sensibilidad ante la problemática por parte de las autoridades responsables del cumplimiento de las medidas;
- Poco personal en las instituciones responsables para darle cumplimiento y falta de capacitación del cuerpo policial;
- Ausencia de una base de datos común sobre las medidas de protección que se aplican;
- Falta de reconocimiento de los riesgos o amenazas hacia las mujeres fuera del ámbito doméstico;
- Otorgamiento de las medidas cautelares principalmente en situaciones de violencia experimentadas en el contexto de uniones de hecho, estables,

³⁷ CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrs. 145.

³⁸ Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II, 20 de enero de 2007, párr. 232.

comprobadas o en relaciones de matrimonio. Esto deja por fuera otras situaciones de violencia como la experimentada en el noviazgo, las amenazas por parte de grupos criminales y tratantes, entre otras.

Existen factores que constituyen obstáculos para que las mujeres víctimas de violencia denuncien, pues están particularmente expuestas a las amenazas y represalias de sus agresores, en particular cuando el responsable de esa violencia es un miembro de la familia. Como:

- La incapacidad de dar atención inmediata a los llamados de ayuda.
- Los problemas para evaluar la intensidad del peligro y para decidir sobre aplicar medidas cautelares o cárcel preventiva.
- La lentitud en la decisión sobre la procedencia de la medida y su selección entre el abanico de posibilidades; y
- La presencia de patrones culturales discriminatorios entre los operadores/as de justicia que hacen que se dude de las versiones de las víctimas. Esto impacta negativamente en la determinación y oportunidad de la medida de protección.

La inexistencia de mecanismos efectivos para su protección aumenta esta situación de riesgo.

Las mujeres víctimas de violencia deben contar con medidas de protección cuando así lo requieran ellas o sus familias. Para lograr que estas medidas sean efectivas, los Estados deben comprometerse a:

- Contar con un sistema de medidas de protección flexible y adaptable a las necesidades de las mujeres víctimas.
- Brindar a las instancias responsables de implementar las medidas de protección los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios.

- Lograr las articulaciones entre juzgados, fiscales, policías y otras autoridades relacionadas para monitorear el cumplimiento de las medidas de protección otorgadas y/o penas alternativas.
- Hacer partícipes del diseño y cualquier modificación sobre las medidas de protección otorgadas, a las mujeres víctimas.
- Diseñar e institucionalizar programas de capacitación destinados a todos los funcionarios estatales involucrados en el seguimiento y supervisión de medidas de protección y medidas preventivas de actos de violencia contra las mujeres, particularmente a la policía, sobre la necesidad de asegurar el debido cumplimiento de estas medidas y las consecuencias de su incumplimiento.
- Sancionar a los funcionarios estatales que no realizan el debido seguimiento de estas medidas.

Principios básicos de las órdenes de protección

Si bien es cierto que diversos países han regulado este tipo de mecanismos protectores ante la violencia contra las mujeres, fue España quien configuró las órdenes de protección, sobre la base de seis principios básicos para su regulación:

- a) *Principio de protección de la víctima y de la familia.* La razón de ser de la Orden de Protección reside en el objetivo fundamental de proteger la integridad de la víctima y de la familia frente al agresor.

Dicho con otras palabras, el objetivo prioritario de la Orden de Protección es que la víctima y la familia recuperen la sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores del agresor. Por ese motivo, en los supuestos de violencia doméstica el acceso a una Orden de Protección se constituye en un derecho de la víctima

- b) *Principio de aplicación general.* El juez debe poder utilizar la Orden de Protección siempre que la considere necesaria para asegurar la protección

de la víctima, con independencia de que el supuesto de violencia doméstica sea constitutivo de delito o de falta.

- c) *Principio de urgencia.* La Orden de Protección debe —sin menoscabo de las debidas garantías procesales, ni del principio de proporcionalidad— obtenerse y ejecutarse con la mayor celeridad posible. Debe, pues, articularse un procedimiento lo suficientemente rápido como para conseguir la verificación judicial de las circunstancias de hecho y las consiguientes medidas de protección de la víctima.
- d) *Principio de accesibilidad.* La eficaz regulación de la Orden de Protección exige la articulación de un procedimiento lo suficientemente sencillo como para que sea accesible a todas las víctimas de delitos de violencia doméstica. Así pues, la solicitud de la orden debe adaptarse a criterios de sencillez, de tal modo que la víctima, sus representantes, etc., puedan acceder fácilmente al juez para solicitarla, sin costes añadidos.
- e) *Principio de integralidad.* La concesión de la Orden de Protección por el juez debe provocar, de una sola vez y de manera automática, la obtención de un estatuto integral de protección para la víctima que active una acción de tutela que concentre medidas de naturaleza penal, civil y de protección social.
- f) *Principio de utilidad procesal.* La Orden de Protección debe facilitar, además, la acción de la Policía Judicial y el subsiguiente proceso de instrucción criminal, especialmente en lo referente a la recogida, tratamiento y conservación de pruebas.

ACTUALIZACION DE LA INFORMACION PROPORCIONADA VIA SISTEMA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Estados con análisis comparativo

CAMPECHE

a. Marco normativo

La Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado contempla en su Artículo 32 que las órdenes de protección son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente inmediatamente que conozca de hechos que impliquen violencia contra las mujeres, en los términos que para tal efecto dispone la legislación penal del estado. Hasta el momento es la única referencia que la Ley hace a la emisión de las órdenes.

Sin embargo, es conveniente recordar que ante la ausencia clara del marco jurídico específico, el Procurador de Justicia del estado, el 8 de marzo de 2011 emitió la circular C/001/2011, y asumió la competencia para emitir órdenes de protección de emergencia.

Esta circular otorga facultades a los titulares de las diversas agencias ministeriales para emitir Órdenes de Protección Emergentes en casos de violencia cometida en contra de las mujeres en el estado de Campeche.

Dentro de esta circular se considera órdenes de protección emergente:

- I. Auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa del legitimado para otorgarla, para ingresar al lugar donde se encuentre la víctima en el momento de solicitar auxilio.

II. Desocupación por el agresor del domicilio conyugal o donde habita la víctima con independencia de la acreditación de la propiedad o la posesión del inmueble.

III. Prohibición del agresor de acercarse o ingresar al domicilio, centro de trabajo, de estudios, de la víctima y de los ascendientes o descendientes de la misma o cualquier otro que frecuente la víctima.

IV. Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.

IV. Cualquier otra que especifiquen las leyes.

Estas órdenes de protección son coincidentes con las establecidas en la Ley General. En el proemio de la circular se determina que existe la obligación de brindar protección para salvaguardar la integridad física de las mujeres que denuncien cualquier tipo de violencia cometida en su contra.

La circular considera en su artículo 2° las causas para otorgar órdenes de protección, como el riesgo o peligro existente o inminente y la seguridad de la víctima. Además, considera que el tiempo de duración de la orden será de 72 horas, con base en el artículo 32 del Código de Procedimientos Penales vigente en el estado.

Esta circular en su artículo 3° sienta la obligación de la Procuraduría de garantizar la atención psicológica y médica de urgencia para la víctima de violencia.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Campeche, la ENDIREH 2011 informa que 45.47% (127 164) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual. De acuerdo

con esta cifra el estado se encuentra 0.7% por debajo de la media nacional que es de 46.10%.

En relación con la violencia sexual, el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 158 violaciones sexuales, por su parte las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública informan que en 2011 se denunciaron 145 casos, en 2012 152 y en 2013 se denunciaron 116 casos de violación.

En relación con el feminicidio, la Procuraduría del Estado informa que entre 2013 y 2014 se cometieron veintiún asesinatos de mujeres de los cuales dieciséis casos fueron investigados como feminicidios.

c. Hallazgos en la implementación de las órdenes de protección

La Procuraduría General de Justicia³⁹ manifestó que de enero de 2012 a diciembre de 2014, tuvo conocimiento de 13,457 denuncias iniciadas por hechos de violencia contra las mujeres, de los cuales otorgó 2988 órdenes de protección, es decir sólo el 22.20 % de las mujeres recibieron alguna medida de protección.

En cuanto a la relación de la víctima con su agresor, de las mujeres que recibieron una orden de protección, la autoridad informa sobre 1763 casos cometidos en 2013 y 2014, de los cuales, en el 37.6 % (664 casos) los agresores son las parejas, exparejas, esposos o novios; en el 5% (91 casos) existe una relación de familia o confianza. Mientras que en el 57% de los casos las autoridades no informan sobre la relación.

En cuanto a la temporalidad de las órdenes de protección la procuraduría manifiesta que todas las órdenes otorgadas duraron 72 horas sin que existiera alguna renovación; también informa, sin desglosar por año, que de agosto de 2011 a diciembre de 2014 hubo un total de 388 descatos a las órdenes de protección,

³⁹ Respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública número de folio 0100110013 emitida por la Procuraduría General de Justicia del estado de Campeche

los cuales tuvieron como consecuencia 36 horas de arresto en la totalidad de los casos.

La autoridad determina que sólo es su facultad emitir medidas de protección de carácter urgente.

En cuanto a las acciones llevadas a cabo de manera específica para garantizar la vida de las mujeres la autoridad informa que estas son las siguientes:

1) Refugio en transición, de lo cual informa que de 2012 a 2014, en 280 casos las mujeres fueron enviadas a refugios de transición, en los cuales estaban acompañadas de sus hijos, también en riesgo, y podrían permanecer por espacio no mayor a tres días.

2) Auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima.

3) Desocupación por el agresor del domicilio conyugal o donde habita la víctima.

4) Prohibición del agresor para acercarse o ingreso al domicilio, centro de trabajo, de estudios, de la víctima y sus descendientes.

5) Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de la familia.

El procedimiento para determinar los indicadores de riesgo y la procedencia de las órdenes de protección se basa en la denuncia de la víctima de cualquier tipo de violencia. El Ministerio Público tiene que indagar la existencia de peligro inminente y la afectación que se cause, con el fin de tomar las medidas necesarias. Este proceso no permite conocer el criterio utilizado para identificar los mecanismos para reconocer este tipo de riesgo.

La autoridad dice contar con un banco de datos con las siguientes variables: fecha de emisión, número de expediente, número de orden de protección, nombre del responsable y de la víctima, trabajo u ocupación del probable, así como de la

víctima responsable, relación entre la víctima y el agresor, tipo de orden de protección, domicilio, sector, antecedentes de alcohol o drogas, tipo de orden de protección y si existe reincidencia.

d. Avances, retrocesos y obstáculos

De acuerdo con la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del estado,⁴⁰ de enero de 2011 a junio de 2012 se tuvo conocimiento de 1 913 casos de violencia contra las mujeres; a 57.5% de los casos se les otorgaron órdenes de protección.

De la información actualizada se sabe que de 8480 denuncias iniciadas por hechos de violencia contra las mujeres (de diversos delitos), ocurridos en 2013 y 2014 en 20.8% de los casos la autoridad otorgó una orden de protección; se puede observar que hay un incremento en las denuncias, que implican diversos delitos, sin embargo no se puede precisar si disminuyó el delito de violencia familiar y se brindó mayor protección a las Mujeres.

Como ya se había mencionado anteriormente, es importante destacar que en 57.83 % de los casos las autoridades no proporcionan información sobre la relación entre la víctima y el victimario, lo que impide conocer en contra de quién se emitió la medida, la intervención especializada que requirió, y las acciones de prevención que las autoridades debieron priorizar.

En cuanto a la temporalidad, las autoridades siguen determinando las 72 horas como término máximo para proteger a las mujeres víctimas de violencia. Si bien se entiende que esto se debe a su marco normativo limitado, es necesario reiterar la importancia que tiene ampliar esta temporalidad, con base en los estándares internacionales que establecen que las medidas deben de suspenderse cuando cesa el riesgo en el que puede estar la víctima.

⁴⁰ Resolución administrativa que recae a la solicitud de información registrada en el sistema electrónico Infomex Campeche, con el folio 0100068512.

En cuanto a los desacatos, la autoridad manifestó que de agosto de 2011 a diciembre de 2014 fueron desacatadas 388 órdenes de protección y todas fueron sancionadas. Es importante destacar que es uno de los pocos estados que reportan esta información. Se reconoce la importancia de que las autoridades de Campeche registren casos de desacato, debido a que la instancia cuenta con mecanismos de detección de incumplimiento de las órdenes, como el brazalete de seguridad.⁴¹

Preocupa que el estado de Campeche siga condicionando la emisión de las órdenes de protección a la presentación de la denuncia, debido a que el estándar de protección establece que este tipo de mecanismos deben ser eficaces e inmediatos, con el fin de salvaguardar la vida y seguridad de las mujeres, en lugar de un proceso judicial poco benéfico para las víctimas.

Aun cuando la autoridad cuenta con un banco de datos, las variables que integra son insuficientes para conocer las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, así como las acciones de coordinación que las instancias deben realizar para erradicar la violencia contra las mujeres. Entre las variables que hacen falta son las siguientes: los indicadores de riesgo están focalizados sólo a los antecedentes de alcohol o drogas; las acciones que se emitieron dentro de la orden de protección; las instancias a la que se canalizó a la víctima para recibir una atención integral; el seguimiento que se le da a la orden de protección; si existe una evaluación del riesgo y medidas adicionales por la manifestación de otro acto de violencia, así como las órdenes de protección renovadas.

⁴¹ El brazalete de seguridad o control satelital tiene por fin proteger a las mujeres víctimas de violencia. Éste se coloca en la muñeca del agresor y la víctima porta un receptor electrónico. Ambos aparatos son supervisados por la Secretaría de Seguridad Pública estatales o por la Procuraduría de Justicia de los estados, las cuales, al detectar cuando el agresor se acerca a la víctima envían la intervención policial para evitar otra agresión.

CHIHUAHUA

a. Marco normativo

En el año 2010 se incorporó el mecanismo de órdenes de protección en el Código de Procedimientos Penales de la entidad, en su artículo 342 Bis, el cual determina que “tratándose de delitos que impliquen violencia contra las mujeres, el Ministerio Público deberá aplicar las medidas de protección emergentes o preventivas que establecen los artículos 29, 30 y 31 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”.

Por otro lado, en materia civil se reconoce otro mecanismo de protección denominado “Depósito de Personas”,⁴² regulado en el Código de Procedimientos Civiles como figura análoga a las Órdenes de Protección. Ésta consiste en ‘depositar’ a la persona que lo solicite en su hogar o en el que ésta disponga para evitar ser molestada por su cónyuge o su concubino(a). Procede su otorgamiento en casos de violencia física o moral por parte de uno de los cónyuges. Esta solicitud de la mujer podrá hacerse verbalmente o por escrito, si la urgencia del caso lo amerita; el juez debe proceder con toda rapidez y no existe una temporalidad.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Chihuahua la ENDIREH 2011 informa que 46.44% (550 402) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, lo que ubica a la entidad por encima de la media nacional.

En relación con la violencia sexual contra las mujeres, el informe de ONU Mujeres revela que en el año 2010 se denunciaron 726 casos de violación. Es importante

⁴² Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, Título Quinto, Capítulo III, Artículo 199.

mencionar que de acuerdo con el informe del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2011 se mantiene el número de denuncias (726) y en 2012 y 2013 hay un aumento de 11.43%; se registran 809 denuncias en 2012 y 818 en 2013.

En relación con los asesinatos de mujeres, la Procuraduría de Justicia del Estado informa que en 2012 y 2013 se cometieron 401 homicidios dolosos de mujeres. Mientras que en el 2014 aún no proporcionan información.

c. Hallazgos en la implementación de las órdenes de protección

De enero de 2012 a diciembre de 2013 la Fiscalía General de Justicia⁴³ de la entidad manifestó que inició 17 485 carpetas de investigación en las que las víctimas fueron mujeres; para estos casos se otorgaron 963 órdenes de protección, es decir 5% de las mujeres recibieron algún tipo de protección.

Las 963 órdenes de protección que se dictaron fueron en contra de la pareja sentimental, conyugue, ex pareja, ex cónyuge, hijo, hermanos y padre. Llama la atención que aun cuando no se precisa en cifras a los agresores, se mencione a los hijos como agresores que ponen en riesgo la vida de las mujeres.

La fiscalía manifiesta en su respuesta, que una orden de protección incluye más de una acción para proteger o salvaguardar a la víctima; por ejemplo, una orden de protección puede contemplar la desocupación del agresor del domicilio, la prohibición de molestar a la víctima y el reingreso de ésta al domicilio que habitaba, por lo cual las acciones realizadas son más que las órdenes emitidas, como a continuación se desglosa.

En 674 casos las medidas de protección fueron dictadas de carácter emergente y se consideraron las siguientes acciones:

⁴³ Respuesta a la solicitud de acceso a la información número 051512013.

- ♀ En 339 casos consistió en la desocupación del agresor del domicilio que habitaba con la víctima.
- ♀ En 598 casos se prohibió al agresor acercarse a la víctima, al domicilio y al lugar de trabajo o estudio.
- ♀ En 350 el reingreso al domicilio una vez que se salvaguarde la seguridad de la víctima.
- ♀ En 606 casos consistió en la prohibición del agresor de molestar, o intimidar a la víctima de su entorno social así como a cualquier integrante de su familia.

En 289 casos las órdenes de protección fueron preventivas consistiendo en las siguientes acciones:

- ♀ En las 289 consistió en el acceso al domicilio en común de autoridades policíacas o personas que auxilien a la víctima, para sacar sus pertenencias personales y de sus hijas o hijos.
- ♀ En 20 casos se solicitó la entrega inmediata de objetos o documentos de identidad de la víctima y de sus hijas o hijos.
- ♀ En 150 casos se ordenaron servicios reeducativos integrales para el agresor.

Es importante mencionar que las autoridades manifiestan que existieron ocho desacatos, en los que los agresores fueron remitidos a la Unidad de Detenidos de la Fiscalía de Género, por el incumplimiento con la medida de protección, la cual consistió en la prohibición del agresor a acercarse a los lugares que frecuenta la víctima.

En cuanto a la información solicitada en 2014, no proporciona ningún dato sobre la situación que guarda la implementación de las órdenes de protección.

d. Avances, retrocesos y obstáculos

De enero de 2011 a junio de 2012 la autoridad informó que de 7 342 hechos de violencia cometidos en contra de mujeres, sólo se emitieron siete órdenes de protección lo que significaba 0.09% (7). Mientras que de enero de 2012 a diciembre de 2013 se cometieron 17 485 hechos de violencia, de los cuales en 5.5% (963) se otorgó una orden de protección.

Si bien se ve que hubo un avance en el otorgamiento de órdenes de protección y en las medidas que está llevando a cabo la autoridad para proteger a las mujeres, llama la atención que el número de hechos de violencia que plantea la autoridad registra un aumento de 138.15%.

La determinación de las autoridades sobre las acciones requeridas para salvaguardar a la víctima, a partir de la valoración del riesgo que hacen, puede ser mirado como una práctica positiva; sin embargo, que las autoridades reconozcan que todas las órdenes duraron 72 horas, sin que existiera renovación alguna, limita esta práctica y pone en riesgo a la víctima una vez concluido el término de la orden. De acuerdo con ONU Mujeres⁴⁴ se recomienda que las órdenes de protección permanezcan en vigor de forma permanente y que sólo se les ponga término mediante la resolución de un tribunal, basada en pruebas claras de que ya no existe ningún peligro para la mujer sobreviviente.

A partir de estas cifras, resulta importante notar que las autoridades incluyen dentro de sus planes de acción el seguimiento y supervisión de las órdenes, así como las medidas sancionadoras en contra del agresor que las incumpla y la evaluación actualizada del riesgo que vive la víctima ante los nuevos hechos de violencia, para que se dicten nuevas medidas que tengan como finalidad proteger su vida y seguridad.

⁴⁴ ONU-Mujeres, *Disposiciones relativas a advertencias, plazos de las órdenes de protección y otras disposiciones clave*, en <http://www.endvawnow.org/es/articles/840-disposiciones-relativas-a-advertencias-plazos-de-las-ordenes-de-proteccion-y-otras-disposiciones-clave.html> [consultado el 5 de abril de 2013]

Aunque la autoridad no explica o desarrolla los criterios por los cuales se niega o emite una orden de protección, es de destacar que cuentan con un procedimiento para determinar la procedencia de una medida, los cuales se identifican a partir de la evaluación del riesgo a través de medidores aplicados en el área de primera entrevista, en lo señalado por la víctima en su denuncia, en el análisis de los antecedentes previos de los que se tenga conocimiento y de lo que señale el departamento de psicología de contención y el área de medicina legal, en su caso. Sin embargo, es necesario conocer estos medidores de riesgo para conocer su eficacia, debido a las pocas órdenes de protección emitida en relación con los hechos de violencia que manifiesta la fiscalía.

Preocupa que a la fecha, la fiscalía no cuenta con un banco de datos sobre órdenes de protección cuando es parte de un mandato federal en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual en su Artículo 17 fracción III ordena el 'establecimiento de un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias'.

DISTRITO FEDERAL

a. Marco normativo

El marco normativo del Distrito Federal establece que las medidas de protección serán emitidas de manera general por el Poder Judicial. Instaura una distinción: las órdenes de protección de emergencia y preventivas corresponden a los jueces de lo penal, mientras que las órdenes de naturaleza civil serán emitidas por el juez de lo familiar o de lo civil.

Es importante mencionar que el reglamento de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia determina como excepcional la emisión de ciertas medidas de protección de carácter emergente a la Procuraduría General de

Justicia: 'Apercibir al probable responsable a fin de que se abstenga de ejercer cualquier tipo de violencia en contra de la víctima directa e indirecta'.

Las órdenes de protección de emergencia serán emitidas de manera inmediata, mientras que las preventivas y civiles podrán emitirse en un término de seis horas. Las tres tienen una temporalidad de 72 horas.

De acuerdo con lo establecido por el marco normativo, las órdenes de protección se emiten cuando la víctima o cualquier persona cercana a ella da a conocer el riesgo en el que se encuentra, a través de abogado particular, victimales, agente del Ministerio Público, abogada de las Mujeres Víctimas de Violencia, abogados del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia o de la Defensoría de Oficio, quienes elaborarán la solicitud formal de las medidas de protección, según corresponda y consideren necesarias para cada caso particular.

En los casos de flagrancia, en cambio, se reconoce a la Secretaría de Seguridad Pública para intervenir de manera inmediata para proteger la vida y seguridad de las mujeres.

b. Hechos de violencia en el estado

En cuanto a la violencia contra las mujeres en el Distrito Federal la ENDIREH 2011 informa que 51.93 % (769 571) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual; es importante señalar que el D.F. se ubica a 5.83 puntos porcentuales sobre la media nacional, en este tipo de violencia contra las mujeres.

Sobre la violencia sexual contra las mujeres, el informe de ONU Mujeres (2012) reveló que en 2010 se denunciaron 1 162 violaciones sexuales; por su parte las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública indican que en 2011 se denunciaron el mismo número de casos de violencia

sexual que las que registra ONU Mujeres, mientras que para 2012 se denunciaron un total de 843 casos y 564 en 2013..

En relación con los asesinatos de mujeres, de enero de 2012 a agosto de 2014 se cometieron un total de 311 asesinatos de mujeres registrados por la procuraduría capitalina, de los cuales 91 casos fueron investigados como feminicidios.

c. Hallazgos en la implementación de las órdenes de protección

De acuerdo con la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,⁴⁵ a través del Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, de enero 2012 a diciembre 2014, se cometieron 30 287 hechos de violencia contra las mujeres.

En cuanto a la edad de las víctimas, 1.7% de las mujeres tenían entre 0 y 12 años, 1.9 % entre 13 y 17, 23.6% entre 18 y 25 años, 38.94% entre 26 y 33 años, 25.34% entre 37 y 47 años, 8.24% entre 48 y 59 años. Referente al estado civil de las víctimas, l 35.4% de las mujeres eran solteras, 37.5% eran casadas, 28.2% estaban en concubinato.

En cuanto a la relación entre la víctima y el agresor, en 97.5% de los casos, el agresor fue el esposo, novio, concubino o ex pareja de la víctima. Mientras que en los casos donde la relación era familiar representa 1.8%, finalmente en 7% de casos se encuentra un profesor, algún compañero de escuela o las autoridades no lo refieren.

De los casos de violencia contra las mujeres de los que tuvo conocimiento la procuraduría, sólo se tramitaron 1 029 medidas de protección de acuerdo con la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es decir, 3.4% de las mujeres recibieron algún tipo de protección, con una duración de 72 horas y sólo en seis casos se solicitó la ampliación por otro termino igual.

⁴⁵Respuesta a la solicitud de acceso a la información número de folio 0113000273813.

En 43 casos la autoridad menciona que se negó la medida de protección. Justifican esta negativa con razones como las interpretaciones de los jueces encargados de ratificar la medida de protección pues exigen la acreditación del riesgo en que se encuentra la víctima; confunden la temporalidad con el nivel de riesgo; la falta de acreditación de la propiedad de los objetos o que el ministerio público es la autoridad competente y que no es necesario contar con la ratificación de la autoridad judicial.

Aun cuando la autoridad no especifica el tipo de acciones emitidas en las órdenes de protección, sí menciona que la mayoría de éstas fueron medidas de emergencia que consistieron en la salida del agresor del domicilio o la prohibición de acercarse a la víctima o comunicarse por cualquier medio a la víctima, así como la recuperación de documentos y objetos.

El centro de atención a víctimas menciona que cuenta con un mecanismo para identificar el riesgo en que viven las mujeres. Éste se aplica en diversas áreas del centro (trabajo social, psicología clínica y área jurídica) y valora los riesgos establecidos a partir de indicadores como: la mujer ha tenido que salir de casa por riesgo de muerte; el agresor es convicto o ex convicto por delitos contra las personas; el agresor tiene una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de las personas; con medidas de protección dictadas por la autoridad ministerial y/o judicial, el agresor irrespeta las medidas de protección; la víctima está aislada o retenida por el agresor contra su voluntad o lo ha estado previamente; abuso sexual (violación, abuso sexual etc.) del agresor contra los hijos u otras personas menores de edad de la familia cercana, así como tentativa de realizarlo, entre otros.

Por otra parte la Dirección General de Política y Estadística Criminal menciona que en su base de datos cuenta con un registro de 27 149 averiguaciones previas iniciadas por hechos de violencia contra las mujeres, de los cuales se emitieron 15 267 medidas de protección sólo en 2012 y 2013, de acuerdo con lo establecido en el código de procedimientos penales y la ley de atención a víctimas. La autoridad

no menciona que se haya usado como fundamento la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia Contra las Mujeres. De igual forma no proporciona el tipo de medidas emitidas y la temporalidad de las mismas.

Por último, la procuraduría manifiesta que cuenta con un sistema de registro de datos personales, mediante el cual se recaban los datos de la víctima, pero se encuentran impedidos para hacerlos públicos ya que se requiere el consentimiento de las víctimas.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal manifiesta haber conocido de 21 390 hechos de violencia contra las mujeres, sólo en el 2012 y 2013, de éstos se otorgaron 7 303 medidas de protección, es decir 34% de las mujeres recibieron algún tipo de protección, mientras que en 1 319 se les negó la protección, sin que se conozcan los motivos de la negativa. Si bien, el poder judicial no especifica las acciones que se llevaron a cabo para proteger a la mujer, menciona que fueron medidas de protección variadas, atendiendo a la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal.

El Poder Judicial no proporciona más datos desglosados sobre las características de las órdenes de protección.

Sobre la información solicitada en 2014 al Poder Judicial⁴⁶ se otorgó un archivo de 946 fojas, desagregadas por delito, mes y año en que fueron judicializadas; sin embargo, no es posible conocer la implementación de estas medidas con esa información.

d. Avances, retrocesos y obstáculos

En la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia, el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar manifestó que, de enero de 2011 a junio de 2012 atendió 15 276 casos de violencia contra las mujeres, de éstos se otorgaron 564 medidas de protección de emergencia, es decir 3.6% de los casos.

⁴⁶ Solicitud de Acceso a la Información Pública folio 6000000003915

Con la información actualizada para este informe, de 2013 al 2014 se registraron 20, 356 hechos de violencia contra las mujeres, sólo se otorgaron 3.4% de órdenes de protección, se mantiene el número de órdenes de protección otorgadas aun con el alto índice de hechos de violencia contra las mujeres.

Llama la atención el bajo número de medidas de protección emitidas si se considera que del total de hechos de violencia en 97% de los casos, los agresores eran la pareja sentimental de la víctima (cónyuge, esposo, ex esposo o amante), lo cual de antemano se considera como un elemento de riesgo importante para la emisión de las órdenes de protección.

Se reconoce que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en esta ocasión proporcionó información sobre los años 2012 y 2013; sin embargo, dichos datos son limitados para tener claridad sobre la implementación de las medidas de protección, aun cuando emitieron 34% de medidas de protección de los hechos que tuvieron conocimiento.

Aún se evidencia que las autoridades siguen otorgando medidas de protección en un término de 72 horas, aunque ya se ha corroborado que este tiempo no garantiza el cese de la violencia de la que son objeto las mujeres.

Por otra parte, preocupa que la autoridad reconozca que ha negado las órdenes de protección solicitadas por las mujeres víctimas de violencia. La procuraduría negó en 43 casos ocurridos en 2012 y 2013, mientras que el Poder Judicial las negó en 1 319 casos en el mismo periodo. Aunque el Poder Judicial no nos manifiesta los motivos por los cuales negó la medida de protección, la información que proporciona la procuraduría, hace posible inferir que las interpretaciones de los jueces no cumplen con los estándares internacionales en la materia, por las siguientes razones:

- ♀ Los jueces exigen la acreditación del riesgo en que se encuentra la víctima, independientemente del tiempo transcurrido del evento, el estándar internacional ha determinado que los elementos de riesgo no deben

considerarse como requisitos, por el contrario son criterios orientadores para que el operador jurídico pueda valorar el riesgo o peligro existente y la seguridad de la víctima.⁴⁷

- ♀ Los jueces confunden la temporalidad con el nivel de riesgo, en este sentido no debe de considerarse que el riesgo ya concluyó cuando el agresor ya cometió un acto de violencia física o psicológica en contra de la víctima. Es importante recordar que la violencia contra las mujeres es constante, se transforma y una vez cometido un acto de violencia, puede ser precedido por otro más grave.
- ♀ Existe una falta de acreditación de la propiedad de los objetos personales de la víctima. Cabe mencionar que cuando se habla de objetos personales de la víctima, esta medida de protección tiene que ver con la necesidad de entregar a las mujeres, ropa, herramientas de trabajo o documentos de carácter personal que para ella son necesarios en el desarrollo de sus actividades diarias, por lo cual la exigencia de la propiedad de estos requisitos, además de que denota una falta de perspectiva de género por parte de los operadores, van en contra de lo establecido por los estándares internacionales que establecen que basta con el dicho de la mujer para acreditar los hechos de violencia sin necesidad de que se entreguen elementos de prueba o requisitos adicionales.

La justificación de las autoridades para negar las medidas de protección, en particular los órganos jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, demuestra una falta de perspectiva de género al no valorar que su negativa puede poner en grave riesgo la vida e integridad de las mujeres, quienes se atrevieron a denunciar los hechos de violencia lo cual, de antemano, ya es un indicador de violencia.

⁴⁷ Sales Heredia, Renato (2012) "Las órdenes de protección y su implementación en Campeche", en *Colección Revista Campechana de Justicia*. p. 16.

Por otra parte, se identificó que el Poder Judicial no cuenta con un mecanismo para evaluar el riesgo en que se encuentra la víctima; por su parte la procuraduría, a través de su Centro de Atención a Víctimas, tiene un mecanismo para identificar el riesgo en el que se encuentra la víctima a partir de la metodología desarrollada por la Dra. Josette Bogantes Roja indicadores antes mencionados.⁴⁸ Este avance de la Procuraduría merece reconocimiento pues esta metodología permite que los operadores, a partir del testimonio de las víctimas, identifiquen de manera inmediata el riesgo y limiten su propia valoración; sin embargo, es importante mencionar que hay indicadores fundamentales que todavía no están incorporados, por ejemplo, conocer si el agresor pertenece a fuerzas policíacas, de seguridad privada o de procuración y administración de justicia; que el agresor haya matado mascotas o amenace con suicidarse, mientras que en los casos de agresiones sexuales, los limita a los delitos de violación.

La procuraduría y el Poder Judicial no especifican las acciones concretas que se están haciendo para proteger y garantizar la vida y seguridad de las mujeres, por lo cual se desconoce si sólo están emitiendo una acción en específico o están seleccionando varias a partir del catálogo establecido de acuerdo con la Ley.

En cuanto a la base de datos, el Poder Judicial no cuenta con una base de datos de órdenes de protección, mientras que la Procuraduría manifiesta contar con una base de datos electrónica, pero la misma instancia menciona que no se puede acceder a ésta, porque los datos son de carácter restringido. Lo anterior conduce a precisar que el OCNF en ningún momento solicitó datos que puedan poner en riesgo la vida y seguridad de las víctimas, y la única finalidad de preguntar sobre la existencia de un banco de datos es conocer si la información se está sistematizando de acuerdo con los estándares internacionales, así como para identificar las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y las acciones que están implementando las instancias encargadas de atenderla y

⁴⁸Médica residente del Departamento de Medicina Legal de Costa Rica, poner todos los indicadores

prevenirla, así como la coordinación que deberían de tener las diversas instancias para dar mayor protección a las mujeres.

La información proporcionada por la Dirección general de política y estadística criminal causa preocupación, pues manifiesta conocer muchos más casos de violencia que el Centro de Atención a la Violencia contra las Mujeres. Ambas instancias son parte de la Procuraduría la primera se encarga de recopilar todos los hechos, denuncias o actas de violencia contra las mujeres en todo el Distrito Federal, a partir de los registros realizados por las agencias del ministerio público, y la última sólo es la encargada de conocer y referir a las instancias correspondientes casos de violencia intrafamiliar.

La información anterior hace inferir la falta de coordinación entre las agencias del ministerio público de cualquier parte del Distrito Federal y el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar.

PUEBLA

a. Marco normativo

En el estado de Puebla la autoridad competente para emitir las órdenes de protección emergentes y preventivas es el Ministerio Público o juez de la causa, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley de Acceso.

En este sentido es importante determinar que aun cuando se otorga facultad al Poder Judicial para emitir órdenes de protección, sólo será posible emitirlos hasta que exista un procedimiento penal que dé origen a la misma.

De acuerdo a la reforma de la Ley orgánica de la procuraduría General de Justicia del Estado publicada el 31 de diciembre del 2012, la cual en su Art. 19 fracción I inciso k establece que corresponde al MP dentro de sus atribuciones emitir órdenes de protección y preventivas necesarias para la defensa y protección de las mujeres víctimas de violencia, se faculta a esta instancia para su emisión.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Puebla la ENDIREH 2011 informa que 47.95% (951 390) de mujeres de quince años que sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, lo que ubica a la entidad 1.85% sobre la media nacional que es de 46.10%.

Sobre la violencia sexual contra las mujeres, el informe de ONU Mujeres revela que en el estado de Puebla se denunciaron 740 violaciones sexuales en 2010; por su parte el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública informa que en 2011 se cometieron 690 casos, en 2012 730 casos y en 2013 se cometieron 449 violaciones sexuales.

En cuanto a la situación del feminicidio en el estado, la Procuraduría de Justicia informa que de enero de 2012 a agosto de 2014 se cometieron 185 asesinatos de mujeres, de estos casos sólo se investigaron doce casos como feminicidios a partir del 2013.

c. Hallazgos en la implementación de las órdenes de protección

De la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia⁴⁹ de enero de 2012 a diciembre de 2014, se tuvo conocimiento de 10 554 hechos de violencia contra las mujeres.

La Procuraduría General de Justicia manifiesta haber emitido órdenes de protección a partir del año 2013, año en que se le facultó para hacerlo. Por lo tanto, se toman como referencia los hechos de violencia cometidos en 2013 y 2014: de 7 338 hechos de violencia se emitieron sólo 255 medidas de protección, es decir sólo 3.5% de las mujeres recibieron algún tipo de protección, desagregadas de la siguiente manera:

⁴⁹ Respuesta a la solicitud de acceso a la información número de folio 00001214, emitido por la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla.

- en 299 casos se emitieron órdenes de protección de emergencia, con una duración de 72 hrs., en 157 de estos casos se prohibió al agresor acercarse al domicilio, intimidar o molestar a la mujer víctima de violencia; mientras que en 72 casos se ordenó separar al agresor del domicilio conyugal independientemente de la acreditación de la propiedad.
- en 26 casos las órdenes fueron preventivas, y consistieron en el acceso al domicilio para auxiliar a la mujer a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas o hijos.

En cuanto a la emisión de las órdenes de protección, las autoridades deben de considerar el riesgo o peligro existente o inminente, el cual se determina a partir de periciales y dictámenes necesarios para determinar la procedencia de la medida de protección.

En relación con el banco de datos, la procuraduría reconoce que cuenta con éste a partir del año 2013 y que depende de la Dirección de Atención a Delitos Sexuales de Violencia Familiar y Delitos Contra la Mujer; asimismo indica que lo comparte con el Banco Nacional de Datos de Violencia Contra las Mujeres.

d. Avances, retrocesos y obstáculos

De enero de 2011 a junio de 2012, la Procuraduría del Estado tuvo conocimiento de 6 237 casos de violencia contra las mujeres, de los cuales no emitió ninguna orden de protección, bajo el argumento que son las agraviadas las que no optan por estas prerrogativas y eligen la separación del domicilio conyugal, aun cuando, según la autoridad, se les informaba sobre las medidas de protección a las que podían tener acceso, según la Ley Estatal de Violencia.

Actualmente la Procuraduría General de Justicia informa que, referente a la emisión de las órdenes de protección, sólo cuenta con información de los años 2013 y 2014 en los que se cometieron 7 338 hechos de violencia y se emitieron

únicamente 3.4% órdenes de protección⁵⁰. La razón de la autoridad para dar este tipo de información es que es hasta este año 2013, cuando se le facultó para emitir las, a través de la Ley Orgánica de la Procuraduría. Cabe notar que las respuestas brindadas por la autoridad son inconsistentes e incluso contradictorias, pues en una primera respuesta se informa que no se otorgan órdenes de protección, pues las víctimas no las solicitan. Por otro lado, en la última respuesta se indica que no se otorgaron las órdenes de protección por no haber tenido competencia para ello antes del año 2013. A pesar de existir la obligatoriedad para emitir las en el reglamento de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, vigente desde noviembre de 2009.

En cuanto a la emisión de las medidas de protección por parte de la procuraduría, existe una desproporción entre los hechos denunciados de violencia contra las mujeres y la escasa respuesta de la autoridad al otorgar sólo 3.4% de las medidas de protección; además, éstas estuvieron enfocadas únicamente a ordenar al agresor no acercarse a la víctima, tuvieron una duración de 72 horas y sólo se ordenó la ampliación del plazo en dos ocasiones.

Las medidas de protección en el estado de Puebla no garantizan la protección de las mujeres en situación de violencia, por las siguientes razones:

- ♀ Las autoridades sólo realizan la misma acción a pesar de que cuentan con un catálogo de emisión más amplio con el fin de salvaguardar la vida de la víctima.
- ♀ La temporalidad de las órdenes de protección se están limitando a 72 horas; se ha demostrado que esta medida en vez de ser un término protector, expone a la víctima a mayor riesgo de sufrir una agresión más grave e incluso un feminicidio.
- ♀ El hecho de que las autoridades condicionen la medida de protección a la presentación formal de una denuncia y a la acreditación del nivel de riesgo, con base en periciales o dictámenes médicos, expone a las mujeres a sufrir

⁵⁰ Solicitud de acceso a la información no. 00013115 de fecha 26 de enero de 2015.

una revictimización durante un proceso de acreditación de riesgo tan estricto e incluso burocrático; este trámite no hace eficiente la emisión de las medidas de protección de manera inmediata, como lo dicta su naturaleza urgente.

Llama la atención que la autoridad menciona que sistematiza e incluso comparte la información con el Banco Nacional de Datos de Violencia Contra las Mujeres acerca de las medidas de protección otorgadas, cuando el propio banco, para diciembre de ese año, sólo registra un total de 334 casos de violencia contra las mujeres y ninguna orden de protección emitida. Esto contradice la propia información del estado, que no queda reflejada a nivel nacional.

QUINTANA ROO

a. Marco normativo

En el caso de Quintana Roo, la Ley de Acceso establece que corresponde a las autoridades del estado y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, la Ley de Seguridad Pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Códigos Civil y Penal, otorgar las órdenes emergentes y preventivas inmediatamente después de conocer de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Las órdenes de protección de naturaleza civil o familiar se otorgarán por el juez de la materia que corresponda. Se faculta al Ministerio Público para solicitar la tramitación de las órdenes de protección, de conformidad con el procedimiento y observancia del Código Penal y del Protocolo de actuación respectivo.

El Reglamento de la Ley establece que las órdenes se otorgan a mujeres que se encuentran en riesgo, con motivo del ejercicio de la violencia sexual y familiar en sus diversos tipos.

Quintana Roo es el estado que sostiene el estándar más amplio en cuanto a la temporalidad de las órdenes de protección; considera su duración por el tiempo en que la mujer se encuentre en riesgo.

Es importante destacar que a pesar de que el marco específico del estado no establece un procedimiento específico para la emisión de órdenes de protección, la autoridad informa que se ha emitido el *Manual de Actuación para Decretar y Ejecutar Medidas de Protección*, en el cual se establece el procedimiento que sigue la autoridad para la emisión de las órdenes. En estos términos, el procedimiento es el siguiente:

1. La declaración de la víctima tomando en consideración los criterios expuestos en el apartado de factores a considerar.⁵¹
2. La fe ministerial de las lesiones de la víctima.
3. Realizar constancia del estado psicoemocional en que la víctima se encuentre al momento de llegar a presentar la denuncia, así como en el momento de estar rindiendo su declaración ministerial, misma que deberá levantarse por separado. En este documento se harán constar circunstancias tales como si llegó alterada, gritando, llorando, temblando, asustada o con miedo, si al rendir su declaración ministerial o cuando relataba las situaciones de agresión lloró constantemente, etcétera.
4. De ser posible contar con el dictamen médico de lesiones y con un informe de valoración de riesgo de violencia en agresiones emitido por perito psicólogo mediante la aplicación de algún instrumento que mida dicho riesgo. Para emitir la medida de protección correspondiente son suficientes, los primeros tres elementos.

⁵¹ Se interpreta que se refiere al riesgo o peligro existente, la seguridad de la víctima y los elementos con que se cuente, en términos de lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley de Acceso

5. Es importante hacer del conocimiento de Seguridad Pública Estatal y Municipal las medidas de protección dictadas a, pues en caso de violación a dichas órdenes éstas son las autoridades inmediatas en intervenir. Además, son competentes para realizar el monitoreo contemplado en el Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado.
6. Debe crearse dentro de la Procuraduría un Sistema de Registro de las órdenes de protección otorgadas, mismo que debe vincularse, a la brevedad posible, con el Banco Estatal de Datos y el Banco Nacional.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Quintana Roo la ENDIREH 2011 informa que 46.15% (209 988) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, lo que ubica al estado sobre la media nacional que es de 46.10%.

En referencia con la violencia sexual en el estado de Quintana Roo, en 2010 se denunciaron 455 casos de violación, según cifras de ONU Mujeres; de acuerdo con las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2011 se denunciaron 425 casos de violación, en 2012, 446 y en 2013 se denunciaron 463.

Sobre los asesinatos de mujeres, la Procuraduría de Justicia del Estado informa que en 2012 se cometieron 80 homicidios dolosos de mujeres, mientras que para 2013 y 2014 la autoridad no proporciona información.

c. Hallazgos en la implementación de las órdenes de protección

La Procuraduría General de Justicia⁵² manifestó tener conocimiento de 2 222 hechos de violencia contra las mujeres de 2012 a 2013, de los cuales se otorgaron 120 órdenes de protección, es decir 5.4 % de las mujeres recibieron algún tipo de protección, con una duración de 72 horas cada una.

En 98% de los casos las órdenes de protección fueron emitidas en contra de la pareja sentimental de la víctima (novios, concubinos o cónyuges), mientras que el restante 2% fue el padre de las víctimas.

Las órdenes se dictaron de emergencia en 70 casos y consistieron en las siguientes acciones

- ♀ 60 casos, se determinó el alejamiento del agresor de los lugares que frecuentaba la víctima.
- ♀ 10 casos, se ordenó la desocupación del agresor del domicilio.

En 47 casos, las órdenes de protección preventiva consistieron en la desocupación del agresor del domicilio y la orden de reingreso de la víctima para sacar sus pertenencias.

Mientras que en tres casos la autoridad manifiesta que las órdenes fueron emergentes y preventivas y no tienen conocimiento de las acciones que se emitieron.

De las órdenes de protección se tiene conocimiento de un desacato reportado por la Unidad de Atención a la Violencia contra la Mujer. Éste consistió en detener al agresor y ponerlo a disposición del Ministerio Público, por haberse acercado a molestar a la víctima en su domicilio.

⁵² Respuestas emitidas a la solicitud de acceso a la información con número 00001646 dando respuesta la Unidad de Atención de Violencia contra la Mujer y la Subprocuraduría de Justicia de la zona centro.

La Procuraduría del Estado, Unidad de Atención a la Violencia contra la Mujer reconoce que cuenta con un procedimiento para emitir una orden de protección que tiene tres fases: la denuncia de la víctima por el delito de violencia familiar, que la víctima solicite protección y que se compruebe la existencia de un riesgo a la víctima en su integridad física, psicológica y emocional.

En cuanto a la información solicitada para 2014, la autoridad no proporciona información sobre la implementación de las órdenes de protección por lo cual no se introduce en este estado.

d. Avances, retrocesos y obstáculos

En la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia, de enero de 2011 a junio de 2012, no se señala el número de casos de violencia contra las mujeres, de los cuales tuvo conocimiento la autoridad; sin embargo, manifestaron haber otorgado 14 órdenes de protección. Preocupaba al OCNF el bajo número de órdenes de protección debido a que es una de las entidades que cuenta con un marco legal que establece que corresponde a las autoridades del Estado y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, la Ley de Seguridad Pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Códigos Civil y Penal, otorgar las órdenes emergentes y preventivas, inmediatamente que conozcan de hechos, probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Llama la atención que a pesar de que no se conocía el número de hechos de violencia de enero de 2011 a junio de 2012, se otorgaron muy pocas órdenes, con la actual información que se proporciona por la Procuraduría General de Justicia se tiene conocimiento de un total de 2 222 hechos de violencia contra las mujeres de 2012 a 2013 de los cuales en 5% (120) de los casos se otorgó una orden de protección, lo cual demuestra las pocas órdenes de protección que se otorga a las mujeres víctimas de violencia en la entidad, toda vez que la entidad se encuentra por arriba de la media nacional de violencia contra las mujeres, generada por su

pareja, de acuerdo con la EDIREH. Además cuenta con un número significativo de casos de violencia sexual por lo cual las órdenes de protección deberían ser uno de los mecanismos de protección fundamentales en la entidad.

De las órdenes de protección, se infiere que sólo en tres casos se llevó más de una acción para proteger a las mujeres, mientras que en los demás casos sólo se emitió una acción. Llama la atención que en todos los casos la temporalidad de las órdenes de protección fue de 72 horas, sin que existiera alguna ampliación. Este tipo de prácticas no garantiza la protección real para las mujeres víctimas de violencia, sobre todo ante la inexistencia de la ampliación del plazo, que incluso incumple con lo establecido en su marco normativo, en el que cuenta con un plazo de duración amplio para las órdenes de protección.

En cuanto al desacato es importante conocer los mecanismos de seguimiento que se dan a las órdenes de protección, pues en la mayoría de los casos, los agresores no respetan las medidas impuestas por la autoridad.

Los criterios que considera la procuraduría para la emisión de una orden están lejanos a los establecidos en los estándares de protección a las mujeres víctimas de violencia, por las siguientes razones:

- ♀ Condicionan la emisión de la orden a la presentación de la denuncia del delito de violencia familiar, aun cuando se ha determinado que la seguridad de las víctimas y de sus hijas o hijos es la prioridad más urgente de las instancias, por lo cual basta con la declaración de la mujer, para que se conceda la medida, sin necesidad de acreditar el delito de violencia familiar.⁵³ Es fundamental que las órdenes de protección tengan como sentido primordial proteger integralmente a las víctimas y prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o falta, que impliquen violencia contra las mujeres, a través de su otorgamiento y no depender del

⁵³ *Orden de protección de emergencia o ex parte*, en <http://www.endvawnow.org/es/articles/836-orden-de-proteccion-de-emergencia-o-ex-parte.html> [consultado el 8 de abril de 2013].

ejercicio de acciones coetáneas o posteriores que den inicio a un proceso legal, ya sea civil, familiar o penal.

- ♀ Que la mujer lo solicite, a excepción de todos aquellos casos en los que otras personas lo pueden hacer ante el impedimento de la víctima. De acuerdo con los estándares internacionales, la víctima y cualquier persona que conozca de un hecho de violencia contra las mujeres, ya sean familiares, representantes sociales u otras, podría solicitar el otorgamiento de las órdenes de protección, independientemente de que, en su momento, sea la propia víctima quien ratifique la solicitud. Esto último en razón de que algunas víctimas se encuentran imposibilitadas para acudir de manera personal a solicitarlas.
- ♀ Preocupa que la acreditación del riesgo se considere como un elemento condicionante a la emisión de las órdenes. Es necesario recordar que la evaluación del riesgo es un criterio orientador para que el operador jurídico pueda valorar el riesgo o peligro existente y la seguridad de la víctima,⁵⁴ los cuales permitirán realizar una ponderación que justificará que la medida que se otorgue sea adecuada e idónea, necesaria y proporcional.
- ♀ Que sólo se emitan por delitos de violencia familiar aun cuando su marco normativo permite la emisión de las órdenes en casos de violencia sexual. Esto se corrobora con el hecho de que ninguna de las órdenes de protección emitidas es por violencia sexual, aun cuando su manual para decretar y ejecutar medidas de protección contempla que, en casos de violencia sexual, las autoridades de contacto inmediato deben intervenir en la emisión de las órdenes de protección.

Resulta preocupante que a la fecha la procuraduría no cuente con un banco de datos sobre órdenes de protección, a pesar de que hace dos años se publicó el *Manual de actuación para decretar y ejecutar medidas de protección*, en el que se

⁵⁴ Sales Heredia, Renato (2012) "Las órdenes de protección y su implementación en Campeche", en Colección Revista Campechana de Justicia. p. 16

ordena que en la procuraduría debe haber un sistema de registro de las órdenes de protección otorgadas.

Estados con graves retrocesos

AGUASCALIENTES

a. Marco normativo

En el estado de Aguascalientes, las órdenes de protección deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozca de hechos probables constitutivos de violencia de género contra las mujeres.

Se establece un catálogo de medidas, dentro de las cuales existen medidas emergentes y preventivas, que serán otorgadas por el Ministerio Público como por el juez de la causa, según se establece en el artículo 32 del Reglamento. Las demás medidas, de naturaleza civil, serán emitidas por la autoridad jurisdiccional competente, en términos de lo establecido en el artículo 27 de la Ley, relacionada con el artículo 32 del Reglamento.

Corresponde a la autoridad jurisdiccional competente valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en las resoluciones o sentencias que dicten con motivo de los juicios o procesos que conozcan.

Las órdenes de protección, con base en la naturaleza de cada una de ellas, se otorgarán de oficio o a petición de las víctimas, de los hijos o las hijas, de las personas que convivan con ellas o se encuentren sujetas a su guarda o custodia, de las o los responsables de los Núcleos de Atención Integral, de los Refugios o del Ministerio Público.

Las órdenes de protección podrán ser solicitadas en forma verbal o escrita por la afectada de violencia y, excepcionalmente podrán ser solicitadas por cualquier persona, ante un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que le impida a la mujer afectada hacerlo directamente. Dicha solicitud deberá ser ratificada por la

afectada en un término de cinco días naturales posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo o la circunstancia que le impidió hacerlo de forma directa. Dicha excepción no será aplicable en lo referente a las órdenes de protección de naturaleza civil, según se establece en el artículo 32 del Reglamento.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Aguascalientes, la ENDIREH 2011 informa que 45.04% (189 922) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, ubicándose 1.06% justo por debajo de la media nacional que es de 46.10%.

Sobre la violencia sexual cometida contra las mujeres en el estado, el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 127 violaciones, por su parte las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública revelan que en 2011 se cometieron 120 violaciones, en 2012, 140 violaciones y en 2013 se cometieron 134 casos de violación sexual.

En relación con los feminicidios cometidos en la entidad, la Procuraduría de Justicia del Estado no proporciona información en 2012 y 2013. Para 2014 no se proporciona información.

c. Retrocesos y obstáculos

De enero de 2011 a junio de 2012 en Aguascalientes se identificó un grave silencio por parte de las autoridades, con el fin de ocultar la información. La respuesta a su negativa se debía, según indicaron a la seguridad del estado, a que catalogaban la información estadística como de carácter reservado. En este caso se hicieron recomendaciones expresas al estado, en torno a la obligatoriedad que tienen, en el marco de las recomendaciones del Comité CEDAW, que desde 2005 ha manifestado la importancia de contar con registros claros sobre la

situación de la violencia contra las mujeres, sumado a la obligatoriedad que tiene en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

A pesar de ello, en esta nueva solicitud, la Secretaría de Seguridad Pública, instancia encargada de los registros de datos sobre violencia, vuelve a negar la información⁵⁵ bajo el argumento de que con lo dispuesto por los artículos 16, 17 fracciones I, III incisos a) y e) y V de la Ley en cita, así como los artículos 6, 7, 8 y 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes, la información que se solicitó es de carácter reservado.

Lo que inquieta de la negativa de información es que la misma autoridad base su argumento en el hecho de que no proporcionar información se debe a que el estado de Aguascalientes debe de contar con medios que “mantengan la integridad, la estabilidad y permanencia del estado mexicano, manteniendo el orden constitucional y por principio del derecho fundamental de protección a la persona humana y considerando como amenaza a la seguridad nacional actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo y rebelión así como los que quebrantan la unidad de cualquiera de las partes integrantes de la federación”. Otro argumento absurdo en contra de proporcionar datos es que pueden ser usados en perjuicio del ejecutivo estatal y/o de las personas quienes estén comisionadas, o de los lugares en donde se encuentren, o de los vehículos en los que se trasladen, por lo que es procedente asegurar que no se ocasione un daño probable a sus personas. Un argumento más, denominado acuerdo único, es que toda información que pone en riesgo la seguridad del estado así como la vida y seguridad de cualquier persona, además de aquella información que pueda generar una ventaja indebida en perjuicio de un tercero, será restringida mediante la figura de reserva o confidencial.

En cuanto a la información que proporcionan las autoridades sobre las órdenes de protección en 2014, siguen el mismo patrón anterior y niegan los datos bajo el

⁵⁵ Respuesta a la solicitud de acceso a la información número 22017 otorgada por la Secretaria de Seguridad Publica.

argumento de que ésta se encuentra bajo reserva; sin embargo, al mencionar que el procedimiento para emitir las órdenes de protección es de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 y 30 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sin embargo la información proporcionada por las autoridades no asegura que las órdenes de protección se están emitiendo.

Por lo anterior es grave que la autoridad, a pesar de que está obligada a llevar un registro de información estadística sobre la violencia de género y contar con un banco de datos estatal, así como estar obligada a publicarla semestralmente, de acuerdo con lo establecido en los artículos 15 fracción III y 48 fracción X del reglamento y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Aguascalientes, no lo hace. Esto lleva a inferir que no se están otorgando las órdenes de protección y por tanto el estado incumple con su obligación de proteger y salvaguardar la vida y seguridad de las mujeres.

ESTADO DE MEXICO

a. Marco normativo

El marco normativo en el Estado de México establece que las órdenes de protección serán dictadas por la autoridad competente inmediatamente que conozca de hechos constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia de género. El artículo 51 fracción XIII de la Ley de Acceso estatal establece la facultad del Ministerio Público para que solicite y/o ejecute de manera obligatoria y a quien corresponda, las medidas de protección a favor de la víctima, con independencia de que éstas se encuentren en proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo. El Reglamento no esclarece cuál es la autoridad competente para emitir las.

La información proporcionada por el Estado de México es de dos instancias: la Procuraduría General de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia. La situación

que motivó que se presentara la solicitud a ambas instancias, es que el marco normativo de la entidad no permite conocer quién es la autoridad competente para emitir órdenes.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el Estado de México la ENDIREH 2011 informa que 56.87% (3 051 761) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja. Es importante mencionar que esta entidad se encuentra 10.77% sobre la media nacional que es de 46.10%, lo que hace a éste uno de los estados con los porcentajes más elevados respecto a este tipo de violencia.

En relación con la violencia sexual contra las mujeres, el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 2 895 violaciones sexuales; por su parte las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registran que en 2011 se cometieron 2 710, en 2012 ocurrieron 2 530 y en 2013 se cometieron 2 325 violaciones sexuales.

Sobre la situación del feminicidio en el estado, la información que nos proporciona la Procuraduría reconoce que 281 mujeres fueron asesinadas en 2012, de éstas 62 fueron investigadas como feminicidios, mientras que en el año 2013 la procuraduría sólo menciona que se abrieron 30 carpetas de investigación de feminicidio, por lo que se desconoce la cifra real de los asesinatos de mujeres en la entidad. Para 2014 no se proporciona información.

c. Retrocesos y obstáculos

De enero de 2011 a junio 2012 la Procuraduría General de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia negaron información referente a la emisión de las órdenes de protección, esgrimiendo que el Tribunal no genera estadísticas tan detalladas, mientras que la Procuraduría manifiesta que no llevaba el registro total de la entidad de delitos en agravio de las mujeres.

En la nueva información presentada, ambas instancias vuelven a no proporcionar información, sin embargo manifiestan diversos argumentos para no hacerlo, por ejemplo:

- ♀ La procuraduría manifiesta que no otorga la información, toda vez que la procuraduría es parte de los sistemas nacional y estatal de seguridad pública, por tanto la información estadística que genera, se rige por los criterios de unificación, acordados por el Sistema Nacional bajo las directrices del Centro de Seguridad. Cabe destacar que este sistema no desagrega datos por sexo además de que el estado de México es el único que proporciona este argumento para negar su información.
- ♀ El Tribunal Superior de Justicia del Estado de México en su respuesta informó que no genera estadísticas específicas o detalladas con el grado de disgregación requerido por la solicitud. Manifiesta que los datos con los que cuenta la autoridad, se plasman en el informe anual de labores que presenta el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura.⁵⁶ Asimismo menciona que no emite medidas bajo la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia para el estado.

La falta de información y sistematización de datos de violencia contra las mujeres, así como de la implementación de las medidas de protección es una violación directa al artículo 16, fracción III, de la Ley de Acceso del estado que establece que:

⁵⁶ Se informó que los órganos jurisdiccionales entregan un informe estadístico mensual, que no se procesan al detalle requerido, pero donde es posible que se contengan algunos de los datos requeridos, los cuales se ponían a disposición del OCNF para que de manera directa ubicara los datos que fueran de su interés. Se pusieron a disposición las estadísticas mensuales, para que se realizara el análisis respectivo, identificara la información que requiere y, en su caso, se procesaran los datos correspondientes.

El día 16 de octubre de 2012 a las 11 horas, el OCNF se apersonó en la Casa del Poder Judicial ubicado en la Calle Pedro Asencio equina con Sebastián Lerdo de Tejado, Colonia La Merced y Alameda, en la ciudad de Toluca, Estado de México, a fin de que se pusiera a disposición de la solicitante, la información tal como se cita en la respuesta.

Sin embargo, en el área de Información Estadística del Poder Judicial se informó, que adicionalmente a la respuesta, teníamos que realizar una solicitud para ingresar a los archivos. Por tanto no fue posible constatar la realidad de los datos e información proporcionada por el Poder Judicial con la existente en las oficinas de la Dirección de Información y Estadística.

Los Gobiernos Estatales y Municipales, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar a las mujeres y a las niñas la erradicación de la violencia a través de: [...] III. El establecimiento de un banco de datos a nivel estatal sobre las órdenes de protección que se establezcan y de las personas sujetas a ellas con el fin de realizar acciones de política criminal y de prevención que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.

Para la solicitud de información para 2014, no proporcionaron datos, lo que lleva a inferir que no hay información ya que falta la implementación del mecanismo.

La negativa de estas instancias de proporcionar información de violencia contra las mujeres de manera sistematizada es grave; en particular, que a partir de la negativa de decretar la Alerta de Violencia de Género en el año 2011, organizaciones de la sociedad, víctimas, y familiares de víctimas han evidenciado la carencia de una política pública de prevención, atención y criminal que permita erradicar todos aquellos hechos de violencia que afecten la vida y seguridad de las mujeres e, incluso, partir del conocimiento de casos de feminicidio podemos afirmar que las autoridades no están emitiendo este tipo de actos.

No existe justificación alguna para que la autoridad judicial y de procuración de justicia no informe sobre sus actuaciones para la protección de las mujeres en situación de violencia, en particular sobre el otorgamiento de órdenes de protección, ya que existe la obligación específica de hacerlo tanto en el marco normativo, y por existir recomendaciones específicas en ese sentido, como lo hizo el Comité CEDAW en la recomendación 16–A de 2012.⁵⁷ Preocupa aún más la falta de respuesta del gobierno federal al no dar a conocer los resultados del informe llevado a cabo desde el 28 de abril de 2014, a pesar de que se ha

⁵⁷ Dar prioridad a la plena aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre otras cosas ejecutando completamente el Programa Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y activando el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, con la participación de los 32 estados federales.

denunciado la inacción del estado para erradicar la violencia contra las mujeres y el incremento de la violencia feminicida en el país.

GUANAJUATO

a. Marco normativo

El marco normativo de Guanajuato otorga competencia a la Procuraduría General de Justicia para emitir las órdenes de protección preventivas y de emergencia y al Tribunal Superior de Justicia para emitir las órdenes de naturaleza civil. Pero no se establece la competencia específica para saber el procedimiento de solicitud de las órdenes.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Guanajuato, la ENDIREH 2011 informa que 38.69% (727 544) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, lo que lo ubica por debajo de la media nacional.

Sobre la violencia sexual contra las mujeres, el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 387 violaciones; por su parte las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, informan que en 2011 se cometieron 387 violaciones, en 2012 se cometieron 429 y en 2013 ocurrieron 605 violaciones sexuales. Es importante mencionar que de acuerdo con la información antes mencionada hubo un incremento de 56% de casos de violación sexual en el estado, de 2011 a 2013.

En relación con el feminicidio en el estado de Guanajuato, de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia, de 2012 a 2013 se cometieron 134 asesinatos de mujeres, de los cuales tan sólo 15 fueron investigados como feminicidios, es decir sólo 11% de los casos.

c. Retrocesos y obstáculos

De enero de 2011 a junio de 2012 la Procuraduría General de Justicia del Estado manifiesta haber otorgado 345 órdenes de protección, de las cuales 55% fueron de naturaleza preventiva y 45% de naturaleza emergente, e informa que todas han sido acatadas con una duración de 72 horas. Por otra parte, la Procuraduría de Justicia, manifiesta que de enero de 2012 a diciembre de 2013 se emitieron 795 órdenes de protección, con fundamento en diversos marcos normativos como el Código de Procedimientos Penales, la Ley para Prevenir y Atender y Erradicar la Violencia en el estado y la Ley Orgánica del Ministerio Público, sin dar mayor información detallada.

Lo anterior hace inferir que no todas las órdenes de protección fueron emitidas con fundamento en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, lo que implica que siguen otorgando medidas de protección que no parten de la identificación de un contexto de violencia y discriminación contra las mujeres, lo que no garantiza que se salvaguarde la vida y seguridad de las mujeres.

Por lo que respecta a la información proporcionada sobre 2014, la autoridad únicamente proporciona información relativa a indagatorias iniciadas por violencia contra personas del género femenino (violencia familiar, abusos sexuales, violación, acoso sexual, corrupción de menores, estupro, hostigamiento sexual, trata de personas, explotación sexual, incesto y lenocinio), siendo que en ese año se registraron 2069 indagatorias, en las cuales más de la mitad de las víctimas son menores de 20 años, mismas que en su mayoría son solteras.

En los casos de las órdenes de protección otorgadas en dicho periodo, se señala que a la fecha no es posible identificar de manera sistematizada, cuántas de las indagatorias que se reportan bajo los parámetros específicos requeridos, se han emitido como órdenes de protección y sus tipos, ya que la estadística al respecto sólo les permite identificar el número total de órdenes emitidas en un periodo

determinado. Sin embargo, en la información proporcionada no se especifica el número total de órdenes.

La procuraduría manifiesta que no puede proporcionar la información como se le requiere en virtud de lo establecido en el artículo 38 fracción IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado y los municipios, aun cuando todo el capítulo sexto de la Ley de Acceso a las Mujeres a Una vida libre de violencia, habla de todas las acciones, indicadores, tipos de estadística, información desagregada y forma de publicación que debe de realizarse para instrumentar el Banco de Datos de Violencia. Es grave, que a pesar que se emitieron recomendaciones específicas,⁵⁸ en el informe realizado por el Grupo Multidisciplinario e Interinstitucional que investigó la solicitud de Declaratoria de Alerta de Género para el Estado, de fecha 20 de marzo de 2014, la autoridad sigue sin contar con una base de datos sobre los casos de violencia contra las mujeres, que permita conocer la situación de la violencia y las políticas públicas de atención y prevención de la misma, lo que dificulta comprender la situación que guarda la implementación del mecanismo de protección.

JALISCO

a. Marco Normativo

En el caso de Jalisco la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia local no contempla el mecanismo de protección individual en términos de la Ley General. Únicamente prevé el otorgamiento de medidas de protección. Al momento de publicar la Ley de Acceso del estado, se reformaron diversas disposiciones normativas como el Código de Procedimiento Penales en su art. 93 BIS, que reconoce que tratándose de delitos contra las mujeres o violencia intrafamiliar el Ministerio Público otorgará órdenes de protección con una temporalidad de 72 horas, pudiéndose expedir por otras 72 más. Sumado a esto, se manifiesta que los

58 La conclusión cuarta establece que la información del estado de Guanajuato no es confiable sobre el tema de violencia contra las mujeres, por lo que debe contar con bases adecuadas para conocer, sistematizar y evaluar la violencia feminicida en la entidad.

municipios donde no exista Agencia del Ministerio Público, el síndico Municipal deberá otorgar estas órdenes e inmediatamente después las remitirá a la agencia del Ministerio Público más cercano.

Cabe destacar que al incorporar en el Código de Procedimientos Penales las órdenes de protección se amplió el ámbito a los delitos de violencia contra las mujeres y violencia intrafamiliar.⁵⁹ Sin embargo, de este modo se pierde el carácter de acción afirmativa del mecanismo de protección y dejan de ser una medida establecida para proteger a las mujeres víctimas de violencia de género. Así, el mecanismo corre el riesgo de invisibilizar la violencia específica contra las mujeres ya que podrá aplicarse tanto a hombres como a mujeres. Por tal motivo la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia definió la modalidad de violencia familiar para diferenciarla de la violencia intrafamiliar, en su Artículo 11 fracción 1ª que considera es la ejercida dentro o fuera del domicilio de la víctima, cometida por un agresor con quien se tiene o se ha tenido un parentesco por consanguinidad o afinidad, o derivada de una relación de concubinato o matrimonio.

b. Contexto de violencia

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Jalisco la ENDIREH 2011 informa que 44.84% (1 150 724) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, lo que ubica a la entidad mínimamente por debajo de la media nacional, que es de 46.10%.

En cuanto a los delitos de violencia sexual el informe de ONU Mujeres revela que en 2012 se presentaron un total de 840 denuncias de violación, por su parte las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

⁵⁹ Artículo 176 Ter. Comete el delito de violencia intrafamiliar quien reiteradamente infiera maltrato en contra de uno a varios miembros de su familia, tales como cónyuge, pariente consanguíneo hasta cuarto grado, pariente afín hasta cuarto grado, concubina o concubinario, adoptante o adoptado.

informa que en 2011 se cometieron 788 violaciones, en 2012 hubo 890 casos y en 2013 se cometieron 522 violaciones.

En cuanto a la situación de los feminicidios en Jalisco la autoridad informa que en dos años (2012 y 2013) ocurrieron 269 asesinatos de mujeres de los cuales sólo 7% (21 casos) han sido investigados como feminicidio.

c. Retrocesos y obstáculos

De enero de 2012 a junio de 2013, la Procuraduría General de Justicia manifestó conocer 7 964 hechos de violencia contra las mujeres, de los cuales tan sólo 3 985 son relativos a violencia intrafamiliar, y de los cuales a ningún caso se le otorgó una orden de protección. En esta información la procuraduría manifestó que después de verificar la información ésta, no se encuentra aglutinada como se requiere, por lo que resulta de carácter inexistente.

Sobre las medidas otorgadas por la Fiscalía General del Estado la autoridad dice que cuenta con información parcial referente a la información estadística sobre los casos de violencia que atiende y no proporciona información sobre las órdenes de protección que otorga.

El Poder Judicial del estado de Jalisco niega su competencia para atender la solicitud de información sobre el otorgamiento de las órdenes de protección, y remite la información al Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, señalando que es la Fiscalía General del Estado es la instancia que tiene a su cargo la institución del Ministerio Público que investiga delitos de violencia a las mujeres o violencia intrafamiliar, y por tanto de emitir las órdenes de protección.⁶⁰

⁶⁰ Respuesta a la solicitud de acceso no. 140-2015 del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Para el 2014, la Procuraduría manifiesta que proporcionara la información⁶¹, sin embargo no se adjunto el documento de respuesta, por lo que se desconoce.

Preocupa el retroceso de la información, ante los altos índices de violencia que proporcionan instancias como el INEGI y el Secretariado Ejecutivo, mismos que la procuraduría niega como hechos de violencia.

A más de seis años de publicada la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre, la Procuraduría General de Justicia no cumple con lo establecido en el Artículo 53 del reglamento de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que establece la necesidad de contar con un banco de datos estatal así como registros sobre órdenes de protección. Además, se suma la falta de cumplimiento del estado de Jalisco de sus obligaciones de prevención, establecidas en el artículo 32 del mismo ordenamiento, en el que uno de los elementos fundamentales que considera es la generación y actualización de información necesaria para la integración del Banco de Datos y el registro de órdenes de protección.

MORELOS

a. Marco normativo

El marco normativo en Morelos, establece que las órdenes de protección, emergentes y preventivas, que consagra la Ley General,⁶² serán aplicadas e instrumentadas por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, en tanto que las penales o familiares, por el juez de la materia.

En el caso de los municipios, la aplicación de las órdenes de protección corresponde a la delegación municipal de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia y en caso de no existir dicha delegación serán aplicadas por el

⁶¹ Solicitud de Acceso a la Información Pública 00048515

⁶² Artículos 41 y 42.

síndico. En ambos casos con el auxilio de la policía municipal respectiva, 'de conformidad con el procedimiento y observancia que determine el reglamento o acuerdo conducente que al efecto se emita'.

En caso de denuncia penal y dentro de la etapa de averiguación previa, la aplicación de las órdenes de protección corresponde al Ministerio Público, con auxilio de la policía, de conformidad con el procedimiento y observancia que determine el reglamento o acuerdo conducente que para tal efecto se emita.

El marco reglamentario establece que para el trámite y otorgamiento de las órdenes de protección a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley, se actuará conforme a lo dispuesto en el reglamento que para tal efecto expida el Ejecutivo Estatal. Sin embargo, dicho reglamento no ha sido emitido a la fecha, por lo que no existe un marco reglamentario para la implementación de las órdenes de protección.

Se observa que no se determina explícitamente la competencia de la autoridad judicial para la emisión de órdenes de protección; sin embargo, se le otorga para emitir otro tipo de medidas de carácter penal o familiar, por lo que se invisibiliza la naturaleza de acción positiva de las órdenes de protección de su carácter especial e integral. Tampoco se otorga competencia, ni general ni específica, al Ministerio Público para emitir órdenes de protección.

No se identifican disposiciones legales que puedan hacer operar este mecanismo como una acción afirmativa, pues no se sientan las bases de coordinación que permitan generar acciones para proporcionar a las mujeres acceso a la justicia y servicios adecuados, ni mecanismos de coordinación entre autoridades, ni establece un procedimiento ágil, rápido y sencillo para el otorgamiento de las órdenes de protección.

Este contexto de ambigüedad legislativa se complejiza con la información proporcionada por la Unidad de Información Pública del Sistema DIF, sobre la implementación de las órdenes y registro de datos.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Morelos la ENDIREH 2011 informa que 46.96% (304 355) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, ubicándose 0.86% sobre la media nacional que es de 46.10%.

Sobre la violencia sexual contra las mujeres, el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 427 violaciones; por su parte la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registra que en 2011 se cometieron 427 violaciones, en 2012 ocurrieron 417 y en 2013 se cometieron 429 violaciones sexuales.

En cuanto a la situación del feminicidio en el estado de Morelos la autoridad informa que de 2012 a 2014 se cometieron 153 asesinatos, de los cuales 96 casos fueron investigados como feminicidios y ocurrieron en 2013 y 2014.

c. Retrocesos y obstáculos

De enero de 2011 a junio de 2012, el Departamento de Asistencia Jurídica al Menor de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, perteneciente al DIF, recibió 3 768 asuntos de violencia familiar. A pesar de ello no otorgó ninguna orden de protección, bajo el argumento que el nuevo reglamento para la aplicación de las órdenes de protección en materia de violencia familiar fue publicado el 5 de septiembre de 2012, lo cual no era verídico debido a no existir registro alguno en la Gaceta.

De acuerdo con la nueva información proporcionada, por la instancia antes mencionada, de enero de 2012 a diciembre de 2013 se tuvo conocimiento de 1 221 hechos de violencia contra las mujeres, de los cuales no se otorgó ninguna medida de protección; sin embargo, la justificación de las autoridades es diferente al mencionar que es el 'juez de garantías quien no la otorgó', mientras que la

Procuraduría de la Defensa del menor y la familia no otorgó ninguna medida y manifestó que ‘son las mujeres las que solicitan ser canalizadas al Ministerio Público o al juez calificador’.

La información proporcionada por esta instancia es incoherente, debido a que en su ley y reglamentos se obliga a esta instancia a la emisión de estos mecanismos y no a la canalización de las víctimas.

De la información proporcionada en 2014, sólo la Procuraduría General de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia del Estado dieron información relativa a hechos de violencia.

De acuerdo con la Procuraduría General de Justicia se tuvo conocimiento de 7 666 hechos de violencia contra las mujeres de enero de 2012 a diciembre de 2014; en 57% de los casos las mujeres tenían entre 18 y 45 años de edad, en el 45% de los casos las mujeres tenían una relación sentimental con el agresor. Llama la atención que en 47% de los casos fueron familiares quienes notificaron de la violencia que vivía la víctima; sin embargo, las autoridades informaron que en ningún caso emitieron alguna orden de protección.

El Tribunal Superior de Justicia del estado manifestó que tuvo conocimiento de 446 hechos de violencia contra las mujeres de 2012 a 2014; sin embargo, manifiesta que ‘como dato estadístico no cuentan con alguna medida de protección derivadas de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia’; sin embargo, esta instancia manifestó que indagó con ‘los jueces sobre la existencia de las órdenes de protección en sus carpetas administrativas’, y corroboró que no se ha emitido ninguna medida de protección.

De la información actualizada por estas dos instancias se confirma una vez más que en Morelos, las autoridades encargadas de garantizar la vida y seguridad de las mujeres, no están cumpliendo con su obligación de proteger a las mujeres víctimas de violencia. Desde 2008 Amnistía Internacional y el Observatorio de Femicidio en 2013, han realizado diversas recomendaciones que van desde la

modificación de su marco normativo y la poca disposición de las instancias para otorgar protección a las mujeres, a pesar de ser uno de los estados con altos índices de violencia contra ellas. Incluso en agosto de 2014 el *Grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Morelos* realizado ante la solicitud de las organizaciones,⁶³ determinó que a pesar de contar con un marco normativo, este tipo de medidas casi nunca son dictadas y que las autoridades encargadas de emitir las ni siquiera conocen que tienen dicha atribución. Además, el Ministerio Público se niega a dictar las medidas de protección por su poca fuerza vinculante, por lo que remiten a las víctimas al juez.

El grupo de trabajo requirió al gobierno de Morelos que en un plazo de seis meses, mismo que venció en febrero de 2015, dictara órdenes de protección en todos los casos en donde existe un riesgo de daño a las mujeres víctimas de violencia, de conformidad con la Ley General y local de acceso a las mujeres, a partir de un análisis de riesgo que permita a las autoridades otorgar medidas de protección adecuadas a los hechos de violencia que vive la mujer.

El mismo informe determinó que para medir el impacto de esta recomendación se tendría que hacer a partir de un registro administrativo de órdenes de protección, de la elaboración de un modelo de análisis de riesgo y de la emisión de las medidas.

Es grave que a pesar de que el estado de Morelos, contaba con seis meses de plazo para instrumentar las observaciones del grupo de trabajo, de la información proporcionada por las autoridades, éstas no manifiestan contar con una herramienta que identifique el riesgo o peligro en el que se encuentra la víctima, tampoco hay emisión de órdenes de protección y mucho menos la existencia de un banco de datos.

⁶³ Informe realizado a partir de la Solicitud de Declaratoria de Alerta de Género, realizada por la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, el 27 de mayo de 2014.

Las instancias encargadas de emitir las órdenes de protección no emiten estos mecanismos, que son los más sencillos de utilizar para proteger la vida de las mujeres. Los omiten en un contexto en el que se incrementa la violencia contra las mujeres, así que esto no sólo es una falta de debida diligencia, sino que es un incumplimiento a la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia Contra las Mujeres, publicada hace siete años.

SINALOA

a. Marco normativo

En el caso de Sinaloa se otorga competencia a la autoridad judicial en materias penal, civil y familiar para emitir órdenes de protección, las cuales son emergentes, preventivas y de naturaleza civil.

El Ministerio Público y las instituciones asistenciales de la Administración Pública tienen la obligación de solicitar la emisión de órdenes de protección a la autoridad judicial, al conocer hechos de violencia, constitutivos o de delitos o faltas.

No se establece la obligación para la autoridad policiaca (Secretaria de Seguridad Pública) de actuar de manera inmediata, adecuada y eficaz para cesar el ejercicio de la violencia contra la mujer, sin esperar a que acudan a la autoridad jurisdiccional a solicitar una orden. Tampoco se otorga competencia a otras autoridades de carácter administrativo para solicitar la emisión de órdenes de protección, en detrimento de la obligación de generar la atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Lo anterior vulnera el Principio de Aplicación General, que supone que la autoridad emisora de la orden debe poder utilizarla siempre que la considere necesaria para asegurar la protección de la víctima.

Resulta necesario destacar que si bien el marco normativo de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, no faculta a la procuraduría para la emisión de órdenes de protección, se considera como una buena práctica que asuma

dicha competencia. Esto es así porque existe la obligación con fundamento en la Ley General de Acceso y el marco jurídico internacional de protección a las mujeres, en garantía de una vida libre de violencia, y esto exige que asuma esta competencia.

El OCNF considera que otorgar al Ministerio Público competencia para la emisión de las órdenes o que éste asuma dicha competencia, posibilita agilidad en la reacción y la debida diligencia en la contención de la violencia de género, y es congruente con los Principios de Protección de la Víctima y de Urgencia.

De la información proporcionada por la procuraduría se desprende que para emitir o solicitar una orden de protección se exige la denuncia de la víctima. Esto debido a que sólo a partir del inicio de una averiguación previa, una vez que las víctimas realizan su denuncia, se les notifica de sus derechos, incluido el de acogerse a la protección física o de seguridad.

Una vez que el agente del Ministerio Público del fuero común recibe la denuncia y/o querrela, se le explica a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, acerca de los beneficios que otorga la Ley de Protección a Víctimas del Delito, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar. Así, el otorgamiento o la solicitud de una orden se condicionan a la presentación de una denuncia o querrela, sin la cual, no se informa a la mujer de los beneficios y derechos con los que cuenta.

De la información que rinde la autoridad, se sabe que son las víctimas quienes eligen la protección que más les favorece de manera personal. Esta es una práctica consistente con el estándar relativo a que se debe tomar en consideración a las mujeres víctimas para el otorgamiento de la orden de protección procedente. Sin embargo, la procuraduría informa que una vez que conoce de los hechos denunciados, se analiza en su caso la fe de lesiones presentadas, apoyándose con entrevistas realizadas por parte de los peritos psicólogos de dicha institución, dictámenes médicos y/o psicológicos y cualquier otro dato existente dentro de las constancias que obran en la averiguación previa.

La exigencia de elementos probatorios para la emisión de la orden de protección vulnera el estándar de prueba mínima, en virtud del cual, debe bastar el dicho de la víctima, para que proceda la emisión de la orden de protección.

El marco específico establece que la autoridad jurisdiccional será quien valore los órdenes emergentes y preventivos que solicite el Ministerio Público, para lo cual deberá tomar en consideración el riesgo o peligro existente, la seguridad de la víctima y los elementos con que se cuente. Según establece el marco reglamentario, también deberá observar: el tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia, los antecedentes violentos del agresor, la gravedad del daño causado por la violencia ejercida, la frecuencia e intensidad de la violencia y cualquier otra información relevante de la condición de la víctima y el agresor.

Estos elementos son criterios ordenadores de la ponderación que el juez debe realizar en función del acontecimiento de violencia en lo particular; por tal razón, no se deben considerar como requisitos sujetos a prueba, para poder emitir una orden de protección.

Sin embargo, a partir de la información proporcionada por la autoridad, se advierte que los criterios ordenadores de la ponderación que deben realizar los operadores jurídicos, se están considerando como requisitos o elementos sujetos a prueba que deben cumplirse, a efecto de poder emitir las medidas protectoras a las mujeres. Si bien el procurador informó que no se condiciona a la denuncia de hechos el otorgamiento de órdenes de protección, y que se han emitido de oficio medidas cautelares, no se hizo referencia a ningún caso en que se hubiera otorgado una orden o medida de protección a una mujer, quien no hubiera realizado una denuncia o querrela. De lo anterior se infiere que no hay una valoración adecuada de los riesgos y peligro en que puede encontrarse la mujer víctima de violencia para el otorgamiento de las órdenes y los efectos que deben abarcar.

El marco legal y reglamentario de Sinaloa no responde a una lógica de coordinación de autoridades para dar respuesta adecuada e integral a la denuncia

de un hecho de violencia en contra de las mujeres, en virtud de la obligación general de atención y erradicación de la violencia de género. Lo anterior en razón de que no se cumple con el objetivo de coordinar a las autoridades penales, civiles y administrativas, ni se establece un procedimiento específico en el marco legal y reglamentario, y se remite directamente a la legislación supletoria, por lo que no se cumple con el objetivo de contar con un procedimiento fácil y sencillo que garantice la integridad y seguridad de la víctima.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Sinaloa, la ENDIREH 2011 revela que 41.57% (405 886) de mujeres de más de quince años, sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, ubicándose sólo 4 puntos porcentuales por debajo de la media nacional que es de 46.10%.

Sobre la violencia sexual contra las mujeres, el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se cometieron 142 violaciones sexuales, mientras que las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registran que en 2011 se denunciaron 142 violaciones, en 2012 173 y en 2013 153 violaciones respectivamente.

Sobre la situación del feminicidio en el estado de Sinaloa, la autoridad informa que en 2012 y 2013 fueron asesinadas un total de 187 mujeres, de estos casos 40 están siendo investigados como feminicidios, es decir sólo 21% de los casos.

c. Hallazgos en la implementación de las órdenes de protección.

La Procuraduría General de Justicia⁶⁴ manifiesta haber conocido de 4 173 hechos de violencia contra las mujeres de los cuales en 3 460 fueron constitutivos de violencia familiar. De igual forma manifiesta no haber emitido ninguna orden de protección de acuerdo con la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de

⁶⁴ Respuesta a la solicitud de acceso a la información número de folio 00441114.

Violencia, toda vez que no es su facultad, al ser exclusiva del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Por otra parte, mencionan que han emitido 2 521 medidas de protección de acuerdo con lo establecido en la Ley de Protección a Víctimas del Delito de la entidad y la Ley de Protección a la Violencia Intrafamiliar, estas medidas consistieron en rondines policiacos (2 449 casos) y custodia (79 casos).

Por otra parte, la procuraduría manifiesta que a través de la coordinación de víctimas de la dependencia cuenta con un registro para documentar las medidas de protección.

d. Avances, retrocesos y obstáculos

Preocupa que en la nueva información que proporciona la procuraduría manifieste que desde mediados de 2012 hasta diciembre de 2014, no se otorgó ninguna orden de protección, no obstante que la autoridad informa que en tres años se denunciaron 5 481 hechos de violencia familiar, a pesar de que, de enero de 2011 a junio de 2012, la Procuraduría del Estado manifestó haber conocido de 4 177 hechos de violencia en contra de mujeres, de las cuales se emitieron 2 025 órdenes o medidas de protección con fundamento en el artículo 241 Bis B del Código Penal, y la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En 1 015 casos se emitieron con el carácter de urgentes o emergentes en términos de lo establecido por la ley, mientras que 1 010 fueron de naturaleza preventiva con fundamento en las fracciones I, II, IV y VII del artículo 45 de la misma ley.

Por otra parte, la Procuraduría del Estado manifiesta que emitió un número determinado de acciones de protección, el cual en su mayoría consistió en rondines policiacos; sin embargo, se desconoce si estas acciones cuentan con la perspectiva de género idóneas pues están sustentadas en la Ley de Víctimas y la Ley de Atención a la Violencia Intrafamiliar. El que las medidas de protección emitidas por la procuraduría no estén sustentadas desde la Ley de Acceso a las

Mujeres, limita el procedimiento especializado que requieren los casos de discriminación de género que conlleva a una serie de violaciones a los derechos de las mujeres. Estos casos requieren ser mirados desde de una perspectiva de género que posibilite al operador conocer el nivel de riesgo que vive la víctima y las medidas adecuadas para garantizar su seguridad e integridad.

Cabe destacar el incumplimiento en el que incurre la procuraduría por lo menos en 3 460 casos o hechos de violencia, constitutivos de violencia familiar, en los que debería de haber solicitado al Poder Judicial la emisión de las órdenes de protección en el marco de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ya que el fin de ésta es proteger y salvaguardar la vida de las mujeres.

De acuerdo con la información proporcionada el 22 de enero de 2015, en la que se solicita información de los hechos de violencia contra las mujeres de enero de 2012 a diciembre de 2014, la Procuraduría General de Justicia del Estado manifiesta que se cometieron 5 481 hechos de violencia intrafamiliar contra las mujeres. De igual manera señala que otorgó 7 750 medidas de protección a mujeres de acuerdo con la Ley de Protección a Víctimas del Delito para el estado de Sinaloa, lo cual es inconsistente, pues, de acuerdo con la Gaceta oficial del estado dicha ley entró en vigor mediante el decreto 158, el 30 de julio de 2014; es decir, las medidas de protección que manifiesta haber emitido en 2012, 2013 y mediados de 2014, ni siquiera podrían haber sido fundadas y motivadas con este marco normativo.

De la información proporcionada por el Poder Judicial, manifiesta que no cuentan con archivos en que conste la información procesada al detalle requerido, por lo que para arribar a ella sería necesario construir un documento especial, lo cual no es una atribución institucional, sin embargo, manifiestan que cuentan con información disponible para la consulta pública en diversas direcciones electrónicas de imposible acceso, y donde se encontró un flujograma de la ruta que se sigue en la aplicación de las órdenes de protección.

Este flujograma indica que la ruta de solicitud de protección es la siguiente: inicia ante juzgados de primera instancia con competencia familiar, los cuales contemplan la actuación de la oficialía de partes, después al archivo y secretario del juzgado y finalmente es el juez quien concede y dicta las medidas; no obstante, se infiere la existencia de un procedimiento burocrático que no garantiza la emisión de la orden de protección en ocho horas como lo cita la propia ley, y por tanto, no se garantiza la vida y seguridad de las mujeres.⁶⁵

Estado con información a partir de 2012

GUERRERO

a. Marco normativo

En el estado de Guerrero se establece que las autoridades competentes deberán otorgar órdenes de protección inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres. Las órdenes podrán ser de emergencia, preventivas o de naturaleza civil. Corresponde a las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias, otorgar las órdenes emergentes y preventivas, tomando en consideración el riesgo o peligro existente, la seguridad de la víctima y los elementos con que se cuente.

Las órdenes de naturaleza civil serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a la falta de éstos, en los juzgados civiles que correspondan.

Las autoridades jurisdiccionales deberán valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en las resoluciones o sentencias que dicten con motivo de los juicios o procesos en materia civil, familiar o penal que conozcan.

Por lo que respecta a la aplicación de las órdenes de protección, en términos de lo establecido en el artículo 40 y siguientes del Reglamento de la Ley de Acceso, los

⁶⁵ Flujograma de la emisión de las órdenes de protección en Sinaloa de acuerdo con el Poder Judicial <http://www.stj-sin.gob.mx/files/servicios/diagrama.pdf>

integrantes del Poder Judicial, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil y las autoridades municipales, deberán capacitarse para su aplicación en el ámbito civil y penal, para ello se tomarán en cuenta las disposiciones contenidas en los artículos 24 y 194 C del Código Penal; 36 Bis, 197, 199, 566 A, 566 D, 566 E del Código Procesal Civil , y 9 y 10 de la Ley de Atención a la Víctima.

Se establece la supletoriedad de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos penales para la aplicación de todas las medidas a favor de las mujeres víctimas de violencia.

Los integrantes del Poder Judicial deberán informar sobre el derecho que tienen las mujeres a la protección y amparo de la ley y sobre los procedimientos civiles y penales que las benefician.

Por su parte, según establece el artículo 41 del Reglamento, los policías y Agentes del Ministerio Público solicitarán a la autoridad jurisdiccional las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida y la integridad de la mujer agredida, en los términos de los artículos 24 y 194 C del Código Penal y 9, 10, 12 y 14 de la Ley de Atención a la Víctima.

El artículo 42 señala que la policía municipal solicitará al síndico, procurador o al juez de paz, la autorización para proporcionar auxilio a las mujeres víctimas de violencia al interior de sus domicilios, y las órdenes de protección necesarias para salvaguardar su integridad y seguridad.

Tratándose de niñas y niños, el Agente del Ministerio Público y su policía auxiliar deberán intervenir y solicitar a los jueces, en todo momento, las medidas necesarias para proteger la vida, la seguridad y la integridad de los menores, según se establece en el artículo 43 del Reglamento.

Cabe señalar que en términos del Artículo 20 de la Ley de Acceso, en el caso de que las víctimas de violencia sean personas mayores de 12 años de edad, podrán

solicitar a las autoridades competentes que los representen en sus solicitudes y acciones, a efecto de que las autoridades correspondientes puedan de manera oficiosa dar el otorgamiento de las órdenes. Sin embargo, se establece que quienes sean menores de 12 años, sólo podrán solicitar las órdenes a través de sus representantes legales, lo cual genera una situación de desprotección, en caso de que sus representantes sean, además, las personas agresoras.

Finalmente, la policía auxiliar del Ministerio Público y la municipal, contarán con un grupo de tareas de reacción inmediata, capacitado para auxiliar a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos, de conformidad con el artículo 44 del Reglamento.

b. Contexto de la violencia en el estado

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Guerrero la ENDIREH 2011 revela que 42.92% de las mujeres de 15 años y más sufrieron algún tipo de violencia en su última relación de pareja, ya sea violencia física, emocional, económica o sexual, ubicándose tan sólo 3.18% por debajo de la media nacional que es de 46.10%.

En relación con los delitos de violencia sexual el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 410 violaciones sexuales; mientras que las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registran que en 2011 se cometieron 385 violaciones, en 2012 se cometieron 351 y en 2013, 373 violaciones sexuales.

Sobre la situación del feminicidio en Guerrero la autoridad informa que de 2012 a 2014 se cometieron un total de 409 asesinatos de mujeres, de los cuales sólo 58 casos se han investigado como feminicidios, es decir sólo 9.7% de los casos.

c. Hallazgos en la implementación de las órdenes de protección

De la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia, en una primera respuesta otorgada en enero de 2014, la autoridad manifiesta haber

conocido de enero de 2012 a diciembre de 2013 de 3 304 hechos de violencia⁶⁶ de los cuales se emitieron 253 medidas de protección,⁶⁷ es decir 7.6% de las mujeres que denunciaron recibieron algún tipo de protección.

En cuanto a los agresores, aunque no se manifiesta de manera específica quién es el agresor en contra de quien se emitió la medida de protección, mencionan que es común que sea la pareja en una relación de unión libre.

Dentro del tipo de medidas otorgadas, 62 casos fueron de emergencia y 47 fueron de carácter preventivo, con una duración de 72 horas, mientras que 144 casos fueron de naturaleza civil y tuvieron una temporalidad indeterminada.

Aunque las autoridades no especifican las acciones que realizaron en cada caso para salvaguardar la vida y seguridad de las mujeres, mencionan que las medidas de protección consistieron en las siguientes acciones:

- ♀ *Emergentes* consistieron en la desocupación inmediata del agresor del domicilio donde habita la víctima, la prohibición al probable responsable de acercarse al domicilio de sus ascendientes y descendientes, o cualquier otro que frecuente la víctima, el reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad, la prohibición de intimar o molestar a la víctima, así como a cualquier integrante de su familia.
- ♀ *Precautorias* consistieron en la retención y guarda de armas de fuego, punzocortantes y punzocontudentes, que hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima, el inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima, el uso y goce de bienes muebles que se encuentren en lugar que sirva de domicilio a la víctima, acceso al domicilio en común de personas que auxilien a la víctima o tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas o hijos, entre otras.

⁶⁶ 1718 ocurrieron en el 2012 y 1586 corresponden al 2013, es de mencionar que de esos casos sólo se iniciaron 1179 consignaciones 668 en el 2012 y 511 en 2013.

⁶⁷ 110 corresponden al 2012 y 143 al 2013.

♀ *Civiles* consistieron en la suspensión temporal del agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes, prohibición del agresor de manejar o hipotecar bienes de su propiedad, si se trata del domicilio conyugal o cualquier otro si pertenece a la sociedad conyugal, la posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio.

En cuanto al número de medidas de protección que fueron desacatadas no cuenta con ningún registro.

La autoridad menciona que no cuenta con un banco de datos, mecanismo, programa o registro que documente la implementación de las medidas de protección.

Por otra parte, la propia autoridad de procuración de justicia, hoy conocida como Fiscalía General de Estado, en su respuesta emitida el 17 de octubre de 2014⁶⁸ menciona que de enero de 2012 a diciembre de 2013, se cometieron 3 655 hechos de violencia contra las mujeres,⁶⁹ respecto a la edad de las mujeres en 11.3%, las mujeres tenían de 0 a 18 años, en 43% tenía de 19 a 40 años, en 18% de 41 a 60 años y 3.6% de 60 años a más. La relación de la víctima con el agresor en estos 78% de los casos era el esposo o concubino, en 10.4% de los casos fue el padre o hermano y 17% se desconocía al agresor.

De todos los hechos de violencia, la autoridad manifiesta que sólo ha emitido 995 medidas de protección con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es decir 27.2% de las mujeres que denunciaron recibieron alguna forma de protección.

Las autoridades manifiestan que todas las medidas de protección fueron de carácter urgente de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Guerrero, e indican que a la fecha no tienen registrado ningún desacato.

⁶⁸ Respuesta a la solicitud de acceso a la información número de oficio FGE/VPS/DGAJ/ITAIG/5917/2014.

⁶⁹ 1 787 ocurridos en el año 2012 y 1 874 en el año 2013.

En cuanto a la existencia del método para identificar el riesgo o peligro en el que se encuentra la víctima, la autoridad considera que tiene en cuenta 'el riesgo de la integridad física de la víctima y el daño psicológico de la agraviada'.

En cuanto a la existencia de un Banco de Datos, la autoridad manifiesta que no cuenta con ningún registro o base de datos.

d. Avances, retrocesos y obstáculos

El marco normativo sobre el mecanismo de órdenes de protección en el estado de Guerrero es un marco básico que permite la implementación de estas medidas, determinándolas de carácter urgente, precautorio o civil, lo cual faculta a todas las autoridades en el marco de sus competencias a la emisión de las medidas de protección, y sólo limita las civiles al Poder Judicial. Sin embargo, amplía las facultades a la intervención de instancias que conocen de hechos de violencia contra las mujeres, como la policía municipal. Así, las órdenes de protección quedan restringidas a la autorización de una instancia superior o judicial para realizar actuaciones inmediatas que permitan salvaguardar la vida de las mujeres, y limitan las actuaciones inmediatas que se requieren.

La primera vez que el estado de Guerrero proporciona información sobre las órdenes de protección correspondiente al periodo de enero de 2012 a diciembre de 2013, la autoridad presentó dos informaciones distintas, no sólo en el número de hechos de violencia de los que tuvo conocimiento, sino en el número de medidas de protección otorgadas y de su naturaleza: urgentes, preventivas y civiles.

De los hechos de violencia, se encontró que hay una variación de 350 casos más en la segunda respuesta que en la primera. Se observa una gran diferencia en el número de medidas de protección emitidas pues en su primera respuesta manifiestan haber emitido 253 órdenes, mientras que en la segunda se incrementan a 290% de los casos para los que la autoridad afirma haber emitido órdenes de protección, durante el mismo periodo.

Otra inconsistencia en la información proporcionada por las autoridades de Guerrero es referente al tipo de órdenes de protección: emergencia, precautoria y civiles. En su primera respuesta manifiestan haber emitido todo tipo de órdenes, mientras que en la segunda dicen que fueron de carácter urgente, lo cual no sólo es una incongruencia en la información, sino hace dudar acerca de si realmente se están emitiendo medidas de protección para proteger a las mujeres, pues esta situación hace suponer que la autoridad está dando información falsa.

Lo anterior se corrobora con la información proporcionada por la fiscalía, que manifiesta que 'no cuenta con un banco de datos, mecanismo, programa o registro que documente la implementación de las medidas de protección'. Esta situación implica que no existe información que permita conocer la gravedad de la violencia contra las mujeres y las acciones que está implementando el gobierno para erradicarla.

ANÁLISIS DE CHIAPAS, OAXACA, VERACRUZ Y TLAXCALA SOBRE LAS RUTAS CRÍTICAS PARA LA IMPLEMETACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCION

Chiapas

RUTA LEGAL DE ATENCION A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA PARA OTORGAR UNA ORDEN DE PROTECCIÓN EN CHIAPAS

De acuerdo con el marco normativo⁷⁰ de Chiapas, el Tribunal Superior de Justicia es la instancia competente para emitir las órdenes de protección (OP) de carácter preventivo y de naturaleza civil, mientras que la Procuraduría General de Justicia (PGJ) tiene competencia para emitir sólo las OP de carácter emergente. La Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSP) es la instancia que debe canalizar a las mujeres víctimas de violencia a las instituciones para que les presten asistencia y protección.

⁷⁰ Artículos 20, 36, 46 y 56 de la LAMVLV en Chiapas.

CONTEXTO DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN CHIAPAS

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Chiapas la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011 informa que 434 389 (29.78%) de mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual. Esto ubica al estado por debajo de la media nacional.

En relación con la situación de la violencia sexual, el informe de ONU-Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 778 casos de violación. Por su parte, las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública revelan que en 2011 se cometieron 778 violaciones, en 2012, 754, y en 2013 810.

En cuanto a la situación del feminicidio en Chiapas la Procuraduría General de Justicia informa que en dos años (2012 y 2013) se cometieron 155 asesinatos de mujeres, de los cuales 89 casos (57%) fueron investigados como feminicidios.

La Procuraduría General de Justicia no cuenta con información desagregada del año 2012, la que proporciona para el año 2013, refleja que se tuvo conocimiento de 974 hechos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar.

El Poder Judicial del Estado,⁷¹ informó que tuvo conocimiento de 1 681 hechos de violencia contra las mujeres.

SITUACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCION EN CHIAPAS

En la última información solicitada en 2014, la autoridad no precisa información desagregada,⁷² e informa que sólo tiene información global del periodo 2012-2014, durante el cual otorgó un total de 2 651 órdenes de protección, todas de carácter emergente, fundamentadas en el Código Penal, Civil o la Ley de Acceso a las

⁷¹ Respuesta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, a la solicitud de acceso a la información pública número de folio 1115

⁷² Respuesta a la Solicitud de Acceso a la información número 11208 emitida por la PGJ del Estado de Chiapas.

Mujeres a una Vida Libre de Violencia sin especificar cuántas se otorgaron bajo cada fundamento legal. En cuanto a la información sobre la relación entre la víctima y el agresor la autoridad no proporciona datos y agrega que ninguna de las órdenes otorgadas fue desacatada.⁷³

La PGJ también informó que en 2013 otorgó OP al 100% de los hechos de violencia registrados contra las mujeres (974), medidas proporcionadas con fundamento en los artículos 7 y 42 de la LAMVLV.⁷⁴

La PGJ informó que a partir de las recomendaciones planteadas en el informe: *Órdenes de Protección en México: Mujeres Víctimas de Violencia y Falta de Acceso a la Justicia*,⁷⁵ derivadas de la falta de otorgamiento de OP en Chiapas entre 2011 y 2012; la instancia implementó en 2013 el *Plan de Acciones Emergentes*, que tuvo como objetivo que se otorgaran medidas de protección en todos los casos que se denunciaron ante el Ministerio Público (MP).

⁷³ Se desconoce la forma como llevan el seguimiento de este procedimiento.

⁷⁴ El artículo 7° tipifica las modalidades de violencia como: I. Violencia en el ámbito familiar: Es el acto de abuso de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir de manera física, psicológica, patrimonial, económica, sexual, moral, obstétrica o derechos reproductivos; dentro o fuera del domicilio familiar, realizadas por el agresor que tenga o haya tenido algún vínculo de índole familiar con la víctima; parentesco por consanguinidad, afinidad o civil, tutela; o bien, que haya tenido o tenga alguna relación afectiva o sentimental de hecho; II. Violencia en el ámbito institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. III. Violencia en el ámbito laboral: Constituye la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género. IV. Violencia en el ámbito docente: Constituye aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros. V. Violencia en la comunidad: Son los actos individuales o colectivos que transgreden o menoscaban los derechos fundamentales de las mujeres, sobre todo aquellas de origen indígena; propiciando su denigración, discriminación, marginación o exclusión en cualquier ámbito. El Artículo 42° corresponde a la Secretaría de Educación: I. Participar en la elaboración y ejecución del Programa Estatal, y en el diseño de nuevos modelos de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

⁷⁵ *Órdenes de Protección en México: Mujeres Víctimas de Violencia y Falta de Acceso a la Justicia*. Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio. México, D.F., 2013.

En este sentido, se informó que mediante acuerdos del Procurador, la PGJ estableció una Unidad Especializada en OP⁷⁶ dependiente de la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres; así como un Protocolo para el otorgamiento de OP⁷⁷ que incluye las actuaciones que debe realizar el MP y la Policía Especializada.

De la información de 2013, proporcionada por la PGJ, se tiene conocimiento que en 90% de los casos fueron las víctimas quienes directamente acudieron a realizar la denuncia y que las órdenes de protección dictadas fueron renovadas en 890 casos, durante cuatro semanas más, a partir de la fecha de término.

En cuanto a la relación de la víctima con el victimario se menciona que en 583 casos los agresores fueron los cónyuges, concubinos o ex parejas de las víctimas, mientras que en 391 casos fueron familiares consanguíneos, sin que se registrara algún desacato.

El procurador general de justicia emitió 197 medidas de protección con fundamento en la LAMVLV, lo que significa que sólo 11.7% del total de hechos conocidos recibieron órdenes de protección. De las acciones emitidas por las y los jueces se mencionan que fueron por tiempo indeterminado, no se registra algún desacato. Especifica que las emitieron como se indica a continuación:

En 88 casos se determinaron medidas de carácter emergente, que consistieron en las siguientes acciones:

⁷⁶ Acuerdo no. PGJE/009/2013, del 6 de agosto de 2013, por el que se crea la Unidad Especializada en OP dependiente de la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres emitido por el Lic. Raciél López Salazar, Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas.

⁷⁷ Acuerdo No. PGJE/010/2013 de fecha 6 de agosto de 2013 emitido por el Lic. Raciél López Salazar, Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas por el que se emite el Protocolo para la Emisión de las OP de Emergencia contempladas en la LAMVLV en el estado de Chiapas, de parte de los Fiscales del MP y para la intervención de la Policía Especializada en asuntos relacionados con violencia de género.

- ♀ 29 consistieron en la desocupación por el agresor, del domicilio conyugal o donde habita la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad.
- ♀ 25 correspondieron a la prohibición al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima.
- ♀ 34 en la prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.

En 12 casos se emitió una medida de carácter preventivo, que consistió en las siguientes acciones:

- ♀ 11 consistieron en la retención y guarda de armas de fuego propiedad del agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia.
- ♀ Una consistió en acceso de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima al domicilio en común, para tomar sus objetos personales y documentos.

En 97 casos se dictó una medida de carácter civil, que correspondió a la suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes. El Poder Judicial manifiesta que la evaluación del riesgo tiene lugar a partir de la valoración del órgano jurisdiccional que, con base en lo expuesto por la víctima, valora la procedencia y el tipo de medida que emitirá. Lo anterior de acuerdo con los indicios y la identificación de indicadores de violencia que den a notar la existencia de violencia psicológica, física, sexual, patrimonial, económica, moral u obstétrica.

Por último cabe destacar que el Tribunal Superior de Justicia, cuenta con una base de datos a través de la Dirección de Equidad de Género y Derechos Humanos, donde se incluyen variables como juzgado emisor, número de expediente, tipo de juicio, fundamento legal, número de medidas otorgadas,

nombre de la beneficiaria y en su caso de sus hijas, autoridad o persona que solicitó y si existió ampliación de plazo.

RUTA CRÍTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN CHIAPAS

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA

En el caso de Chiapas, en el momento en que la Procuraduría General de Justicia sabe de un hecho de violencia contra las mujeres, inicia una Averiguación Previa a partir de la denuncia que realiza la víctima. Con base en los hechos declarados ante el Ministerio Público se determina si es procedente o no otorgar una medida de protección.

Una vez determinada la necesidad de una OP se gira oficio a la SSP como instancia encargada de dar cumplimiento a la medida, lo que hace inferir que únicamente se otorgan medidas realizadas con la intervención de dicha instancias, tales como los rondines y acompañamientos a mujeres para sacar pertenencias de sus domicilios.

Inmediatamente después de haber emitido una OP a favor de una mujer, el Fiscal del MP lo hará del conocimiento de la Unidad Especializada,⁷⁸ mediante un informe en el que se precisará la fecha, hora, lugar de la emisión, el número de asunto o expediente, el nombre de la persona beneficiada por la medida, su edad, nombre de la persona en contra de quien se dicta la medida, el tipo de medida aplicada, su temporalidad y una descripción sucinta de los hecho que motivaron la emisión.

Según la información proporcionada por la PGJ, no cuentan con un mecanismo de evaluación del riesgo, que a partir de indicadores objetivos, permita determinar el

⁷⁸ Responsable de elaborar el registro y dar seguimiento contempladas en la LAMVLV en el estado, que sean emitidas por parte de los Fiscales del MP, así como realizar estudios, difundir información y proponer políticas públicas para la protección de las mujeres víctimas de violencia. según el Acuerdo No. PGJE/010/2013 antes mencionado

tipo de medida de protección que debe otorgarse, sin embargo, informó que cuenta con el Protocolo para otorgarlas.

Protocolo para la emisión de las órdenes de protección de emergencia

El Protocolo establece algunos elementos e indicadores objetivos para la identificación de riesgos durante la realización de entrevistas a víctimas y probables agresores; no obstante, estos elementos son descritos en términos muy amplios y favorecen la interpretación subjetiva de los operadores jurídicos, con el riesgo de que se reproduzcan estereotipos de género que invisibilicen la situación de violencia y riesgo en que pueda encontrarse la mujer, máxime si no se garantiza la adecuada capacitación y comprensión del Protocolo por parte de los operadores jurídicos, al grado que la propia autoridad ha reconocido que es necesario simplificarlo y mejorarlo, con el objetivo de que se garantice su efectiva aplicación y la seguridad de la víctima de violencia.

La sola declaración constituye un indicio para presumir que la persona se encuentra bajo peligro, independientemente de la valoración psicológica o médica que se haga de la víctima. No obstante, no garantiza el otorgamiento de la medida. Por el contrario, tomar en consideración otras circunstancias, como la magnitud o la gravedad del daño causado o los antecedentes violentos del agresor, implica que será necesaria la presentación de otro tipo de pruebas para el otorgamiento de la medida.

El Protocolo incluye la canalización inmediata a instituciones de salud de las víctimas que presenten lesiones, el traslado del personal ministerial al lugar en donde se encuentre la víctima para tomar su declaración, brindar orientación sobre los servicios que presta la institución y otras instancias de atención,⁷⁹ para efectos de que pueda ser canalizada la víctima.

⁷⁹ Las instancias dependerán de la situación de cada mujer, pueden ser el DIF, los Centro de Justicia para la Mujeres, la Fiscalía de Derechos humanos para las mujeres

El Protocolo considera además que, en caso de existir presunción de peligro derivada de la comparecencia de personas diferentes a la víctima, se deberá ordenar la intervención inmediata de la Policía Especializada o de otras corporaciones auxiliares, para realizar acercamientos al domicilio de la víctima, con la intención de indagar sobre la existencia de flagrancia o posibilidad de que se cometa algún delito. De la intervención que realicen los elementos policiacos se levantará un reporte que servirá para contar con mayores datos para emitir la OP.

PODER JUDICIAL

No se obtuvo información del Poder Judicial, lo que imposibilita conocer la situación de implementación del mecanismo de protección en dicha instancia.

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Secretaría de Seguridad Pública cumple una doble función al ser una instancia de primer contacto en la atención de mujeres en situación de violencia y ser instancia de ejecución de OP otorgadas.

Respecto a la atención de mujeres en situación de violencia, la autoridad reconoce que recientemente ha iniciado un proceso de capacitación de su personal sobre mecanismo de protección, pues había un desconocimiento sobre el mismo, y no se garantizaba una protección adecuada a las mujeres en situación de violencia.

De forma paralela PGJ y SSP, han tomado acciones para recuperar la confianza de la población, y reconocen que el proceso no ha sido sencillo y que la confianza aún no se ha recuperado.

La SSP no cuenta con lineamientos o protocolos que establezcan con claridad las acciones que tienen que realizar para atender a mujeres en situación de violencia o para ejecutar las medidas otorgadas por la autoridad competente.

SECRETARIA DE SALUD

La Secretaría de Salud (SS) es una instancia de primer contacto que brinda atención médica en unidades de primer nivel⁸⁰ a mujeres en situación de violencia.

Según informa la autoridad, al atender a una mujer que pudiera encontrarse en una situación de violencia aplican un cuestionario, mediante el cual identifican la situación de violencia y los riesgos en que pudiera encontrarse. Ocupan herramientas para la detección de violencia, tales como el violentómetro,⁸¹ sin considerar indicadores objetivos para la detección de situación de riesgo.

Cuando se identifican casos de violencia sexual o física, la SS tiene la obligación de notificar al MP, a donde pueden canalizar a las mujeres para su atención y asesoría legal. No obstante, no siempre se cumple con la notificación por falta de mecanismos de coordinación con las instancias responsables.

En la SS cuentan con servicios especializados para el tratamiento consejería y asistencia social, creados a partir de la Norma 046, para atender la violencia familiar y de género, prevenir la violencia por medio de grupos de detección y reeducación, brindar terapia psicológica. El modelo de atención busca tener un carácter preventivo y de atención, para que la mujer pueda identificar la violencia y reeducar a los agresores.⁸²

SECRETARÍA PARA EL DESARROLLO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES DE CHIAPAS

La Secretaría *para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres de Chiapas* (SDEMCh) es una instancia de primer contacto de mujeres en situación de

⁸⁰ Centros de Salud Hospitalares

⁸¹ El violentómetro es un material gráfico y didáctico en forma de regla que consiste en visualizar las diferentes manifestaciones de violencia que se encuentran ocultas en la vida cotidiana y que muchas veces se confunden o desconocen.

⁸² La NOM-046-SSA2-2005 "Violencia intrafamiliar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención" fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009, y fue ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 27 de mayo de 2010. Esta Norma Oficial Mexicana es de observancia obligatoria para las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como para las y los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud. Su incumplimiento dará origen a una sanción penal, civil o administrativa que corresponda, conforme a las disposiciones legales aplicables.

violencia, que atiende casos y canaliza a las mujeres a diversas instancias que pueden brindar atención integral, incluyendo aquellas competentes para emitir órdenes de protección.

Si bien no cuenta con procedimientos institucionalizados de atención, canalizan a las mujeres en situación de violencia a instancias en donde pueden ser atendidas. Su capacidad de atención es limitada porque no es accesible a mujeres que viven en localidades lejanas a los centros urbanos.

Según refirió la autoridad, no cuentan con un mecanismo integral que facilite el proceso de atención a víctimas. Sin embargo, señala la existencia de un Programa de Atención que es desarrollado por la federación y es entregado a la dependencia, sin ahondar en su contenido o características.

La SDEMCh informa que cuenta con una ruta de atención y coordinación con la PGJ y otras dependencias.

BARRERAS QUE LAS DISTINTAS AUTORIDADES RECONOCEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN CHIAPAS

A pesar de las acciones que ha establecido la procuraduría para mejorar la implementación del mecanismo de protección, la propia autoridad ha referido que las principales limitantes que se han identificado en la operatividad de las OP consisten en la falta de coordinación con la SSP a nivel estatal y municipal para el cumplimiento de las OP otorgadas. Además, que dicha instancia no cuenta con capacidad técnica ni de personal que permita ejecutar adecuadamente las medidas de protección que se otorgan.

Si bien se han tomado acciones para mejorar la implementación de los mecanismos de protección como: la creación de una Unidad Especializada y el Protocolo, en la práctica, hay poca certeza de que se esté haciendo uso de ellos, siendo la propia autoridad quien cuestiona su efectividad.

La Secretaría de Seguridad Pública coincide en identificar como un obstáculo la ausencia de coordinación adecuada con las instancias que otorgan las medidas de protección. Agrega la falta de personal sensibilizado sobre el tema, lo que se suma al desconocimiento del mecanismo y de las acciones que deben realizar, lo cual genera miedo entre el personal y temor de ser sancionado por intervenir sin una orden judicial ante hechos aparentemente delictivos.⁸³

Por su parte, la Secretaría de Salud reconoce que no siempre se cumple con la notificación sobre hechos de violencia contra la mujer al MP, por no saber los teléfonos de emergencia de las instancias responsables y por falta de mecanismo de coordinación con éstas. Lo anterior obstaculiza la canalización de las mujeres para que puedan ser protegidas de manera integral y se les otorgue una medida de protección. La falta de coordinación genera, entre el personal de salud, una sensación de falta de respaldo de las Fiscalías y dependencias que pueden brindar asesoría legal y representación jurídica a las víctimas.

La SS también argumenta que en muchas ocasiones no notifica al MP por la negativa de las mujeres para denunciar a sus agresores, por la temporalidad (72 horas) de las OP y porque priorizan la denuncia a la atención médica, incluida la profilaxis, en casos de violencia sexual.

Adicional a lo anterior, la SS refiere que en algunas ocasiones, su personal ha recibido amenazas de los agresores, lo que inhibe la denuncia de los hechos de violencia a las autoridades competentes.

⁸³ Se utiliza el concepto de 'hechos aparentemente delictivos' y no flagrancia, por la confusión en la que incurren las autoridades de seguridad que consideran que deben de estar frente a un delito. Es importante mencionar que con la flagrancia no se puede saber a ciencia cierta (es decir, desde la perspectiva penal) si lo que acontece es o no un delito, en la justa expresión de su sentido. Por ello, incorporar a la descripción de flagrancia dicho concepto (delito) importa no sólo un error, sino una exigencia de constatación tan alta que resulta imposible de cumplimentar, y por ende, vuelve letra muerta la expresión referida, dando vigencia a la expresión que proponemos. En otras palabras, lo que puede y debe constarse es si en el momento se está llevando adelante un acto aparentemente delictivo, o si éste se acaba de cometer. FLAGRANCIA: CONFUSIONES E IMPRESIONES CONCEPTUALES Autor: María Eloísa Quintero e Isabel Claudia Martínez Álvarez

En cuanto a la NOM 046 la SS refiere que el personal requiere de mayor capacitación para implementarla. En este sentido, identifica obstáculos en la dilación de la atención por razón del territorio y lejanía, lo que dificulta la atención integral y general para toda la población.

La Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres de Chiapas considera que su capacidad de atender las denuncias se encuentra limitada por cuestiones de accesibilidad para las mujeres. Además señala como una limitación en la coordinación y atención a mujeres en situación de violencia, la falta de sensibilización de MP, lo que afecta la atención que brinda a las mujeres.

PROPUESTAS DE LAS AUTORIDADES PARA IMPLEMENTAR LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN CHIAPAS

Todas las instancias citadas: PGJ, SSP,SS y SDEMCh, a excepción de la PJ consideran que se requiere elaborar lineamientos o mecanismos de coordinación interinstitucional que establezcan los criterios y acciones necesarias para brindar una atención integral a mujeres en situación de violencia y para la ejecución de las medidas de protección que se otorguen.

La PGR, SS y SDEMCh sugirieron que se institucionalice una ruta de atención para el otorgamiento de OP, que establezca acciones mínimas que todas las instancias deben realizar para garantizar una atención accesible e integral para todas las mujeres en situación de violencia.

De manera específica la PGR agregó que dichos lineamientos o protocolos deben institucionalizarse, para evitar que los cambios de gobierno y de autoridades terminen con los procesos que se han iniciado.

La SS además recomienda, contar con grupos de reeducación en las Secretarías de Gobierno en torno a la violencia contra las mujeres

La SDEMCh también sugirió homologar criterios de entrevista para identificar riesgos y poder canalizar a las víctimas a las instancias competentes para el

otorgamiento de OP y garantizar su atención y protección. Insiste que es necesario generar un mecanismo de monitoreo del Banco de Datos, pues no se cumple con alimentarlo con información. Finalmente propone que cada municipio cuente con unidades de atención a mujeres, los cuales tendrían que institucionalizarse con efecto de garantizar el acceso a una atención efectiva e integral a todas las mujeres del estado.

CONCLUSIONES DEL OBSERVATORIO

Cabe señalar que del análisis de la información proporcionada por la autoridad no se desprende que se otorguen las medidas de protección sin que medie una denuncia, lo cual implica dejar sin protección a todas aquellas mujeres que no la hacen.

A pesar que se ha dicho que el Protocolo para el otorgamiento de OP es amplio y que requiere simplificarse, se considera que contar con una guía de actuaciones es una buena práctica que facilita la coordinación en la atención integral de mujeres en situación de violencia y el otorgamiento de OP, que establece las actuaciones mínimas que se deben garantizar y las consideraciones que deben tenerse en cuenta para tales efectos.

No obstante, el cuestionamiento que hace la autoridad sobre la efectividad del Protocolo lleva a cuestionar, ¿por qué no se han tomado acciones para modificarlo si ya se han identificado obstáculos en su implementación?

En este sentido, el ONCF coincide con la autoridad en que el Protocolo debe: simplificarse, puntualizar la valoración de riesgo a partir de indicadores objetivos que permitan determinar el tipo de medidas que se requieren para garantizar la protección integral de las mujeres.

De lo expresado por las autoridades se infiere que únicamente se otorgan medidas realizadas con la intervención de la SSP, sin tomar en consideración la protección integral de la mujer víctima de violencia. A pesar de las limitantes que

esto conlleva para la atención integral de las mujeres es importante insistir en que la intervención policial se considera fundamental para poder evitar la consumación de hechos de violencia que pueden poner en riesgo la vida e integridad de mujeres en situación de violencia, y se recomienda explicitar la obligación de las instancias policiales de poder ingresar incluso a los domicilios, para detener los hechos de violencia que puedan estar ocurriendo y garantizar la seguridad de las víctimas.

Las autoridades no proporcionaron información detallada que permita valorar si la Unidad Especializada ha funcionado adecuadamente. Por su parte, las estadísticas de las medidas otorgadas en 2014, reflejan que no existen datos desagregados, ni del seguimiento de las OP otorgadas.

Lo anterior hace inferir que aún no se lleva adecuadamente un registro sobre el número y tipo de OP que se han otorgado, lo cual hace dudar sobre la eficacia en la práctica de dicha unidad. Cabe señalar que de nada sirve contar con un mecanismo de esta naturaleza, si no ayuda a comprender la implementación y seguimiento del mecanismo de protección.

La canalización de la SDMCh se identifica como una buena práctica que favorece la atención inmediata y efectiva de las mujeres que son atendidas en las unidades con las que cuenta la Secretaría en municipios del estado.

OAXACA

RUTA LEGAL DE ATENCION A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA PARA OTORGAR UNA ORDEN DE PROTECCIÓN EN OAXACA

En Oaxaca se otorga competencia a la autoridad judicial para emitir OP, las cuales pueden ser emergentes, preventivas o de naturaleza civil. Las instancias del Poder Ejecutivo que conozcan de hechos de violencia deberán coordinarse con la autoridad emisora para brindar protección a la víctima, entre ellos Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y Procuraduría General de Justicia (PGJ) para la ejecución de la orden.

En caso de flagrancia, las autoridades policiacas están obligadas a intervenir en cuyo caso el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) puede solicitar la debida integración de la averiguación previa.

Se advierte que no se otorga competencia, ni general ni específica, al Ministerio Público para emitir órdenes de protección, dentro de la LAMVLV; sin embargo, en el reglamento se ordena que en la integración de las averiguaciones previas se otorguen o soliciten las OP necesarias para salvaguardar la vida y seguridad de las mujeres.⁸⁴

Por último cabe destacar que en caso de que la mujer en situación de violencia no llegue de manera directa con las instancias encargadas de emitir las OP, existen terceros, entre ellos el personal jurídico de la Procuraduría para la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, los cuales podrán solicitar las medidas de protección según corresponda y que consideren necesarias para cada caso.

Mediante la reforma aprobada en octubre de 2012 se modificaron los artículos 126, 127 y 169 del Código Procesal Penal del estado, los cuales consideran a las

⁸⁴ Artículo 74 del Reglamento de la LAMVLV en Oaxaca.

mujeres como víctimas del delito, por encontrarse en un estado de vulnerabilidad y determinan que es facultad del MP emitir las medidas de protección necesarias para salvaguardar su vida y seguridad.

CONTEXTO DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN OAXACA

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Oaxaca la ENDIREH 2011 informa que 44.03% (561 354) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja ya sea violencia emocional, económica, física o sexual, lo que lo ubica tan sólo 2.07% por debajo de la media nacional que es de 46.10%.

En relación con los delitos de violencia sexual el informe de ONU Mujeres revela que en 2010 se denunciaron 111 casos de violación; por su parte las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registran que de 2011 a 2013 se cometieron 443 violaciones sexuales, (104 violaciones en 2011, 142 en 2012 y 197 en 2013). Es importante notar que de acuerdo con estas cifras hay un aumento del 89% de casos de violación de 2011 a 2013.

En relación con los feminicidios, la PGJ informa que en 2012 y 2013 se cometieron 164 asesinatos de mujeres, de los cuales 84 casos están siendo investigados como feminicidios.

SITUACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCION EN OAXACA

De la información proporcionada por la PGJ,⁸⁵ se tuvieron conocimiento de 6 858 AP por delitos de violencia contra las mujeres del año 2012 al 2014, de los cuales 5 000 corresponden a violencia familiar y 1 858 a delitos de carácter sexual.

De las AP que se tuvo conocimiento por hechos de violencia intrafamiliar se emitieron 1 288 medidas de protección, lo que representa 25.76% de los casos de violencia conocidos.

⁸⁵ Solicitud de Acceso a la Información Pública número de folio SDM/610/2014.

En los casos que se emitieron órdenes de protección se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- ♀ 252 casos las mujeres fueron enviadas a un albergue.
- ♀ 407 casos se solicitó la presentación de las víctimas ya que fue una tercera persona la que dio conocimiento del hecho (no se sabe si esto dio pie a una medida de protección).
- ♀ 229 casos se solicitó la presentación de los hijos menores que fueron retenidos por los agresores o la familia de los agresores.
- ♀ 103 casos se determinó solicitar el apoyo judicial para tramitar la separación de los conyugues, así como el cateo y recuperación de menores.

En cuanto a la relación de la víctima con el victimario, la PGJ no proporciona la información correspondiente, sin emitir alguna justificación.

RUTA CRÍTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN OAXACA

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA

Cuando una mujer víctima de violencia, llega a las agencias del MP, esta instancia primero corrobora la existencia de indicios que acrediten hechos delictivos, a partir de peritajes en psicología y dictámenes médicos. En caso de que la mujer sea canalizada por instancias de salud, se le solicita la copia del expediente clínico elaborado al momento que se atendió a la víctima, el cual debe enviarse debidamente certificado, con la finalidad de corroborar la existencia de hechos delictivos que pongan en riesgo a la víctima.

Si a partir de la revisión de los peritajes en psicología y exámenes médicos el MP considera que la mujer se encuentra en un riesgo o peligro existente emiten las OP.

Por otra parte, una vez emitida la OP los agentes del MP, dentro de las mesas de trabajo deben de coordinarse con las instancias de la policía estatal y municipal,

así como con las autoridades de usos y costumbres, para la aplicación de las medidas que, en la mayoría de los casos consisten en el envío a refugios, a los Centros de Atención a la Violencia Intrafamiliar o al Centro de Justicia para las Mujeres.

El Centro de Justicia para las Mujeres (CJM) es la instancia que está asumiendo las funciones de emisión de las medidas de protección para las mujeres en este caso, a partir de los lineamientos con los que cuentan. En el momento en que una mujer víctima de violencia acude a esta instancia, a partir del llenado de una ficha, la atención en materia de salud y la evaluación del personal, principalmente las psicólogas, inician una valoración del riesgo, que considere el inicio de una AP y, de ser necesario, se inician los procedimientos judiciales. Una vez que se cumplen con estos elementos y si la víctima decide iniciar la denuncia, la canaliza a la Subprocuraduría de Género para la emisión de las OP.

PODER JUDICIAL

El Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, de acuerdo con su marco normativo, es la instancia natural que cuenta con competencia para emitir medidas de protección, y puede otorgar tanto de emergencia, como preventivas y de carácter civil.

En las reuniones con las autoridades de esta instancia, se manifestó que en casos de violencia en los cuales se solicitan medidas de protección, se usan tres modalidades:

Cuando son canalizadas mediante la PGJ en el inicio de una AP:

En los casos en los que las OP son solicitadas por la agencia del MP, y de no contar con información que acredite el riesgo, el juez, de acuerdo con lo establecido en los artículos 31 de la LAMVLV, y del 28 de su correlativa estatal, solicita información a la Subprocuraduría de Delitos Contra la Mujer por Razón de Género, con el fin de ampliar los hechos del caso o si tiene dudas de la existencia

de riesgo o peligro. Indican que lo anterior servirá para determinar el otorgamiento de la medida.

Al iniciarse o durante juicios civiles o familiares:

En los casos donde las medidas de protección son solicitadas al inicio o durante un juicio civil o familiar por parte de las mujeres víctimas de violencia, las autoridades manifiestan que de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles, del artículo 193 al 203, se solicitan las medidas necesarias con la finalidad de que “ninguno de los conyugues se cause daño” y se proteja el “patrimonio familiar”; En casos de violencia familiar se tienen en cuenta los informes y opiniones que hubieran realizado las instituciones públicas o privadas dedicadas a atender estos asuntos. Una vez valorados los elementos, el juez competente deberá emitir de manera inmediata (sin determinar el tiempo exacto) la medida de protección correspondiente.

Cuando las mujeres acuden de manera directa a solicitar la medida:

Esta instancia manifestó que cuando llegan las mujeres de manera directa a las y los jueces, realizan una comparecencia verbal para conocer los hechos de violencia contra las mujeres y una vez evaluados los hechos se otorgan las medidas de protección, y en caso de que se consideren como hechos constitutivos de un delito, se da vista al MP a efecto de que se inicie la investigación de los delitos que se lleguen a configurar.

De las reuniones con las autoridades se tuvo conocimiento que una vez que se otorga la orden de protección en estas tres modalidades, se gira oficio a la SSP a efecto de que proceda la ejecución de las OP, sin que se tenga mayor información de las actuaciones que se realizan para su cumplimiento y el control de la misma. Esto lleva a inferir que aun cuando la medida de protección se otorgue, puede no ser ejecutada debido a la falta de coordinación entre instancias.

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La SSP, puede intervenir en los casos de mujeres en situación de violencia en dos casos: a solicitud de otras instancias que conozcan de los hechos y pidan se brinde el auxilio o a petición de la víctima o personas que conozcan de los hechos.

Durante las mesas de trabajo se tuvo conocimiento de que al momento en que tienen contacto directo con las mujeres víctimas de violencia, las autoridades de esta instancia hacen una valoración “rápida”, para saber la instancia a la que las deben de referir; por ejemplo, si considera que las mujeres requieren de atención médica, las canalizan a las instancias de salud correspondiente, y en caso de considerar que hay hechos que se consideren delictivos las refieren a la agencia del MP más cercano o al CJM.

Es importante mencionar que la SSP manifestó que en casos de violencia contra las mujeres, en que los actos se están cometiendo dentro del domicilio, no pueden ingresar mientras no exista una denuncia de por medio porque la situación se puede tornar en su contra.

SECRETARÍA DE SALUD

Esta instancia, al conocer el caso de una mujer en situación de violencia, brinda atención en unidades de primer nivel y canaliza a los servicios de la Norma 046, principalmente aquellos relacionados con violencia familiar que tienen que ver con el contacto adecuado de víctimas.

Durante la intervención clínica se busca realizar una entrevista con el fin de hacer una evaluación en la que se busca dar contención y manejo de crisis que permita identificar los indicadores de riesgo, la peligrosidad del agresor, la capacidad de respuesta y de redes de apoyo de la mujer.

De igual forma, dentro de la intervención clínica se hace el llenado del formato SIS-SS-17-P Hoja de registro de atención por violencia y/o lesión que documenta la instancia de atención y referencia, el motivo de la atención, el agente generador y los contextos bajo los cuales ocurrió la violencia o la lesión.

Si a partir de la valoración de esta hoja de registro y de la entrevista clínica, las instancias de salud consideran que existen elementos que hacen inferir la existencia de un riesgo que ponga en peligro la vida y seguridad de la víctima, se da aviso al MP para que inicie la AP y se solicitan las medidas de protección.

Por último dentro de las mesas de trabajo esta instancia refiere que canaliza a las mujeres que así lo solicitan a atención de segundo nivel para recibir terapia por 90 días y dar seguimiento al caso, aunque se desconoce el mecanismo que utilizan para ello.

INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA

El Instituto de la Mujer Oaxaqueña cuenta con una unidad de atención a mujeres en situación de riesgo, se realiza una valoración a la víctima, se le plantea la diversidad de acciones a las que pueden acceder, cómo son: el acompañamiento jurídico para solicitar medidas de protección y presentar una denuncia por la acreditación de un probable delito. En virtud de que el Instituto en ocasiones no cuenta con el personal jurídico necesario las mujeres son canalizadas a la PDI.

Es importante considerar que en las mesas de trabajo, el IMO mencionó que, en la mayoría de los casos, cuando se les plantea a las mujeres los procedimientos para emitir medidas de protección, optan por tomar medidas de seguridad externas como salir de sus lugares de residencia o irse con sus familiares a otros estados.

De igual forma manifestaron que en la mayoría de los casos atienden a mujeres en situación de violencia que solicitan asesoría en materia civil o familiar, por lo cual se acude al PJ para solicitar como medida de protección la separación de los conyugues o las medidas de apremio correspondientes.

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL INDÍGENA

En esta institución las mujeres en situación de violencia son canalizadas al área de grupos vulnerables y al departamento de defensores para que reciban asesoría

jurídica, y en caso de que decidan denunciar, brinda acompañamiento y ratificación de la denuncia, así como solicitud de medidas de protección, se nombra a un asesor jurídico que coadyuva en la investigación con el MP y solicita el pago de daños físicos y morales.

De manera paralela esta instancia canaliza a la víctima a la Secretaría de Desarrollo Integral para la Familia para que le brinde apoyo psicológico y, en caso necesario, albergue temporal para los menores y a la SS para la atención médica que requiera la mujer.

Cabe mencionar que esta instancia manifestó no contar con un mecanismo que permita la evaluación del riesgo o peligro en el que se encuentra la mujer; sin embargo, sí cuenta con personal que puede realizar peritajes psicológicos que pueden ayudar a la colaboración de la integración de las AP, en casos que constituyan delitos de violencia contra las mujeres.

Por otra parte, las autoridades manifestaron contar con traductores en casos donde las mujeres en situación de violencia lo requieran. Por último es importante hacer hincapié en que esta instancia no contempla al Poder Judicial como una instancia a la que puede solicitar las OP, y sólo ve como autoridad emisora a la procuraduría.

BARRERAS QUE LAS DISTINTAS AUTORIDADES RECONOCEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN OAXACA

Las autoridades de la PGJ mencionaron que aun cuando el juez emite estos mecanismos de protección, se aprecia que el MP no tiene como práctica la sugerencia del tipo de medidas que requiere la víctima, dado que la autoridad está más enfocada en la acreditación de un delito y no en la protección de la vida y seguridad de las mujeres, como resultado de un análisis de riesgo a partir de indicadores objetivos.

Las autoridades de la PGJ manifestaron que tanto la carencia de elementos objetivos que den cuenta del riesgo en el que se encuentra la víctima, como de los vacíos legales en el procedimiento, generan que las medidas de protección otorgadas no sean las adecuadas y no sean acordes con la problemática y las necesidades de las víctimas. Por ejemplo: en los contextos comunitarios, las mujeres que acceden a una medida de protección donde la lejanía de las instancias impide que se ejecute de la medida, o en los casos donde agresores se valen de otros medios o personas para seguir ejerciendo violencia en contra las mujeres.

Si bien se considera que los CJM son la instancia especializada para atender de manera integral a las mujeres víctimas de violencia, estas instancias se encuentran limitadas, de acuerdo con sus especificaciones, a un grupo restringido de mujeres que puedan acudir a donde se encuentra ubicado el Centro, que por lo regular son las capitales de los estados. Por lo tanto, a las mujeres que se encuentran alejadas territorialmente de esta instancia, ni siquiera se les garantiza la atención.

En reiteradas ocasiones estas medidas tardan hasta tres meses en ser otorgadas. Desde el IMO se sabe que esta situación se debió a que en el código procesal civil la palabra inmediato no establece los términos específicos para el otorgamiento del mecanismo.

CONCLUSIONES DEL OBSERVATORIO

Uno de los principales obstáculos en la implementación de las órdenes de protección tiene que ver con que el marco legal no establece de manera detallada el procedimiento a seguir para la implementación de las OP. Por tanto, se deja a la interpretación del operador jurídico la forma como se debe de implementar este mecanismo de carácter urgente.

Llama la atención que la PGJ condicione el otorgamiento de las OP a la presentación de una denuncia por parte de la víctima. Esto, como lo corrobora la

información proporcionada por las instancias, genera que las autoridades sigan considerando la acreditación de los hechos delictivos en lugar de valorar el riesgo en el que se encuentra la mujer y dictaminen las medidas que se apeguen a las necesidades de la víctima.

Por otra parte llama la atención que las autoridades sigan considerando la canalización a otras instancias o el envío a refugios., Esta medida es de las ultimas que debe de ser considerada dentro del catálogo de acciones, siempre y cuando se considera que no hay otros medios para garantizar protección a las mujeres, sobre todo porque es temporal, limita el ingreso a mujeres con hijos varones, a menores de 14 años, no cuenta con la capacidad para garantizar una población específica de mujeres y sus familias víctimas de violencia y limita la libertad y la comunicación de la víctima.

En las mesas de trabajo se identificó que uno de los principales obstáculos de las autoridades es la falta de un parámetro objetivo sobre el riesgo o peligro existente ante el hecho de violencia, por lo cual deben de recurrir a peritajes médicos o psicológicos para corroborar el dicho de la víctima e identificar a través de éstos el riesgo y las afectaciones generados.

En dichas mesas se tuvo conocimiento que una vez que se otorga la OP, se gira oficio a la SSP para que proceda su ejecución, sin que se tenga mayor información de las actuaciones que se realizan para su cumplimiento y el control de la misma. Esto lleva a inferir que aun cuando la medida de protección se otorgue puede no ser ejecutada debido a la falta de coordinación entre instancias.

Es importante mencionar que si bien se considera la coordinación entre las instancias como una práctica adecuada, las actuaciones que realicen deben de estar enfocadas a la protección y seguridad de las mujeres, mismas que deben de ir concatenadas con el fin de evitar en la mayor medida de lo posible, la revictimización de las mujeres.

De manera particular, es necesario tener en cuenta el derecho que tiene la población indígena de contar con traductores, sobre todo en lugares donde la lejanía impide contar con este tipo de especialistas. El Observatorio desconoce los mecanismos para acceder a este derecho, porque las autoridades no especificaron la coordinación entre instancias de procuración y administración de justicia que son en mayor medida, donde se solicitan, sobre todo en comunidades alejadas de la capital del estado.

Por otra parte, llama la atención que sean las instancias del Poder Judicial las que concentren el procedimiento de la emisión de las OP con base en una normativa civil y no de acuerdo con lo establecido en los estándares de su LAMVLV.

Es importante mencionar que las mujeres víctimas de violencia requieren de una atención específica y especializada que represente un apoyo clave para romper con el círculo de violencia, que facilite su reincorporación a la vida social y su recuperación física y psicológica. Por esta razón, la determinación de la autoridad o las autoridades competentes para recibir la solicitud de otorgamiento de OP adquiere relevancia, porque si la estructura estatal no se organiza adecuadamente para proteger a las mujeres víctimas de la violencia, se viola el derecho a la vida, consagrado en el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

TLAXCALA

RUTA LEGAL DE ATENCION A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA PARA OTORGAR UNA ORDEN DE PROTECCIÓN EN TLAXCALA

En el estado de Tlaxcala, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley de Violencia del Estado, las órdenes de protección deben de ser aplicadas e instrumentadas por el MP de acuerdo con el código procesal y el acuerdo respectivo que señale. Cabe destacar que este acuerdo que mencionan, no existe en el marco normativo.

En cambio, en los casos de notoria urgencia dentro de los municipios la emisión de las OP corresponde a los jueces municipales, y la mujer quien vive la violencia familiar o sexual puede elegir ante cuál de las autoridades solicitarla, excepto en los casos donde las OP son de naturaleza civil, que deberán ser otorgadas por jueces civiles.

CONTEXTO DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN TLAXCALA

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres la ENDIREH 2011 informa que Tlaxcala se encuentra sobre la media nacional con 46.70% (190 934) de mujeres de quince años y más que sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, ya sea violencia emocional, económica, física o sexual.

Sobre la violencia sexual contra las mujeres, de acuerdo con el Informe de ONU Mujeres, durante el año 2010 en Tlaxcala se denunciaron 100 violaciones sexuales; mientras que de acuerdo con las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2012 y 2013 se cometieron 64 violaciones sexuales.

Por su parte el INEGI informa en sus estadísticas de mortalidad, que en 2012 se registraron 14 defunciones femeninas por homicidio. Mientras que la Procuraduría del Estado informa que en 2012 y 2013 se cometieron 24 asesinatos de mujeres.

SITUACION DE LAS ÓRDENES DE PROTECCION EN TLAXCALA

De enero de 2011 a junio de 2012 el Tribunal Superior de Justicia informó que tuvo conocimiento de 1 870 casos de violencia contra las mujeres y que no emitió ninguna orden de protección con fundamento en la LAMVLV. También mencionó que había emitido algunas medidas de protección, con fundamento en otro marco normativo, sin proporcionar el número.

En el periodo de enero de 2012 a diciembre de 2013, el Tribunal no proporciona respuesta a la solicitud de información, pero la PGJ del estado informa que tuvo

conocimiento de 444 hechos de violencia contra las mujeres y tampoco emitió OP debido a que en todas las denuncias de violencia intrafamiliar 'las mujeres decidieron salirse del domicilio donde se encontraba el agresor para dirimir sus controversias'.

RUTA CRÍTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓNEN TLAXCALA

Procuraduría General de Justicia

La información proporcionada por la PGJ indica que el Ministerio Público puede otorgar una medida de protección, siempre y cuando se inicie una denuncia y/o querrela. El MP recaba la declaración de la parte agraviada, practica la fe ministerial de lesiones e integridad física y posteriormente solicita la intervención de los peritos correspondientes de acuerdo con el delito denunciado. Para terminar, solicita la intervención de elementos de la Policía Ministerial a efecto de que se intervenga en la indagatoria y emitan su informe correspondiente.

En los casos en que se presume que la integridad corporal y psicológica de la víctima está en peligro y se requiera apoyo para albergar a las víctimas se cuenta con diferentes instituciones, como el DIF Estatal, y el Instituto de la Mujer y Pro-victima.

PODER JUDICIAL

Las autoridades judiciales tienen conocimiento de hechos de violencia contra las mujeres en dos modalidades:

- 1) cuando una mujer acude de manera directa a solicitar la medida de protección. En esta situación son canalizadas a las Agencias especializadas de violencia de género o al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia ya sea para que presenten una denuncia o realicen un acompañamiento en materia de violencia intrafamiliar.

- 2) Cuando ya existe un juicio penal o de materia familiar, se le ofrece a la víctima dar una solución al conflicto, mediante la negociación.

BARRERAS QUE LAS DISTINTAS AUTORIDADES RECONOCEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN TLAXCALA

En el foro Órdenes de Protección en el Contexto Nacional y Estatal,⁸⁶ realizado en febrero de 2015, las y los jueces municipales manifestaron que su obstáculo principal en la emisión de las medidas de protección es la limitación normativa que tienen, pues si bien tienen la competencia para emitir estos mecanismos, en la Ley Municipal del estado sus funciones son “meramente conciliadoras, por lo cual la restricción de derechos del agresor o la emisión de protección quedan fuera de su alcance”, incluso las mismas autoridades manifestaron que cuando impusieron medidas de protección, los agresores presentaron recursos jurídicos que las dejaron sin efectos y eso ponía en mucho mayor riesgo e indefensión a las mujeres.

En dicho foro las autoridades también comentaron los obstáculos burocráticos a los que se enfrentan las mujeres víctimas de violencia; desde la falta de personal que ayude a canalizar a las mujeres a albergues, la carencia de los mismos en los municipios donde se encuentran, hasta la falta de sensibilidad de la mayoría del personal quien conoce de los casos. También manifestaron no contar con personal especializado en los municipios, sumado a la situación de los horarios, particularmente a los horarios no laborales o en los de fines de semana, pues con mayor frecuencia en estos casos las mujeres no pueden ser atendidas.

A manera de ejemplo comentaron lo inaccesible que resultan los albergues para las mujeres que viven violencia, ya que no se cuenta con personal o transporte

⁸⁶ Dada la resistencia para emitir órdenes de protección el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio en coordinación con Colectivo Mujer y Utopía, realizaron en Tlaxcala un foro sobre las órdenes de protección en México, este evento se realizó con el objetivo de dar a conocer las órdenes de protección, así como con la investigación de países bajos, para conocer la ruta de otorgamiento de este mecanismos poder conocer la percepción de las autoridades de la procuraduría, de la secretaría de seguridad pública estatal y municipal, así como jueces municipales. En el evento estuvieron presentes aproximadamente 70 personas.

adecuado para canalizarlas o los albergues permanecen cerrados por horarios laborales.

Otro de los obstáculos mencionados es que para que las autoridades puedan aplicar las medidas de protección, las mujeres deben de presentar una denuncia formal. Cuando las mujeres son informadas de todo el procedimiento que esto conlleva, ellas “declinan la solicitud de protección”.

CONCLUSIONES DEL OBSERVATORIO

Desde la documentación sobre la implementación de las órdenes de protección en 2011 hasta la fecha que este Observatorio ha realizado el seguimiento, Tlaxcala sigue siendo uno de los estados que de manera sistemática ha manifestado no haber otorgado OP, y argumentan no haber actuado al hecho de que las mujeres deciden salirse de la situación de violencia y a que ellas acuden de manera directa al juez familiar para dirimir sus controversias.

Llama la atención la respuesta de la autoridad pues las mujeres no deben de ser quienes solicitan la medida, sino las que dan a conocer a las autoridades la situación de violencia a la que se están enfrentando. Las autoridades son las que deben indagar si las mujeres se encuentran en riesgo y deben realizar una serie de acciones para salvaguardar su vida y seguridad. Esta contrariedad se manifiesta con las respuestas obtenidas en el foro Órdenes de Protección en el Contexto Nacional y Estatal, realizado en febrero de 2015, particularmente por parte de autoridades que operan en los municipios, quienes se han enfrentado a obstáculos en la implementación de estos mecanismos.

Preocupa que tanto la procuraduría como el Tribunal de Justicia, a más de siete años de publicada la LAMVLV, sigan sin emitir este tipo de mecanismos para proteger a las mujeres víctimas de violencia, lo cual refleja que:

- ♀ Las autoridades no están comprendiendo el sentido de la orden de protección y la necesidad que tienen las mujeres de acceder a este mecanismo sin necesidad de que ellas tengan conocimiento de ellos.
- ♀ Las autoridades siguen sin informar a las mujeres sobre el derecho a recibir medidas de protección y las consecuencias de no recibir la atención y protección necesaria para salvaguardar su vida.

De la argumentación de la PGJ sobre el hecho que todas las mujeres, después de salirse de su hogar, deciden ir al juzgado a dirimir las controversias con el agresor, podría inferirse que, es la misma procuraduría la que envía de manera directa a las mujeres a los juzgados para ser sometidas a medidas de conciliación, sin que garanticen medidas que aseguren su integridad.

Es importante destacar que de acuerdo con los estándares internacionales, las medidas de conciliación y amigable composición son contrarias a proteger a las mujeres toda vez que estas afectan en mayor medida su vida. Por lo cual es urgente que el gobierno de Tlaxcala garantice que estas actuaciones no sean aplicadas y en caso de que las autoridades continúen realizándolas existan las sanciones correspondientes.

La falta de información consecutiva del estado de Tlaxcala es una violación a las obligaciones de atención y prevención de la violencia contra las mujeres en la entidad, incluso las mismas instancias incumplen con su obligación de proporcionar información continua al Banco de Datos a cargo del Instituto de las Mujeres de la entidad como lo establece el artículo 65 fracción VI de la LAMVLV.

Desde el Observatorio consideramos que es una violación clara de las autoridades de Tlaxcala a la Convención Belem Do Para, en su artículo 7 incisos e y f,⁸⁷ que establecen que los Estados partes deben de adoptar todas las

⁸⁷ Convención Interamericana para Eliminar Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres (Belem Do Para) Artículo 7.e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido

medidas necesarias para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que reproduzcan la violencia contra las mujeres; así como establecer los procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sufrido violencia.

A más de cuatro años de haber visibilizado la falta de implementación de las OP, este estado sigue incurriendo en prácticas violatorias a los derechos humanos, al no crear las condiciones y mecanismos necesarios, para que a las mujeres víctimas de violencia doméstica se les brinde de atención especializada y se salvaguarde su vida y seguridad ante posibles hechos de violencia.

Se observa que las autoridades siguen sin generar en las mujeres la confianza en la atención integral que deben de realizar y siguen enfocando sus acciones en obligar a las mujeres a que denuncien para acreditarse un delito, lo cual deja a la medida de protección como un elemento accesorio de las actuaciones de la procuraduría y no como una actuación fundamental para garantizar la vida y seguridad de las mujeres.

Llama la atención la justificación de las autoridades judiciales municipales, quienes si bien en un primer momento, se encuentran imposibilitadas para emitir estos mecanismos debido a la limitación normativa estatal en la que se encuentran, no estén realizando argumentación de acuerdo con el control de la convencionalidad y los derechos humanos, para emitir este tipo de mecanismos. Sin embargo, se reconoce un grave retroceso que en Tlaxcala se sigan generando marcos legislativos que limitan la participación de instancias que podrían salvaguardar la vida y seguridad de las mujeres.

VERACRUZ

RUTA LEGAL DE ATENCION A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA PARA OTORGAR UNA ORDEN DE PROTECCIÓN EN VERACRUZ

sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos

En el estado de Veracruz se otorga competencia a la autoridad judicial para emitir OP, que son de dos tipos: de emergencia y preventivas. Esta competencia incluye a las y los jueces de comunidad, municipales, menores y de primera instancia. Excepcionalmente, se otorga competencia a la Procuraduría del Estado para emitir medidas de protección específicas,⁸⁸ sin necesidad de tramitarlas ante la autoridad jurisdiccional.

Se establece la obligación para la autoridad policiaca de la SSP para que en casos de flagrancia actúe de manera inmediata, adecuada y eficaz para hacer cesar el ejercicio de la violencia en contra de la mujer, sin esperar a que acudan a la autoridad jurisdiccional a solicitar una orden.

Las agencias del Ministerio Público, especializadas y del fuero común y las instituciones asistenciales de la Administración Pública tienen la obligación de solicitar la emisión de OP a la autoridad judicial, al conocer hechos de violencia, constitutivos o no, de delitos o faltas.

La LAMVLV local establece los contenidos de las OP de emergencia y preventivas, en sus artículos 43⁸⁹ y 44⁹⁰ respectivamente, los cuales se

⁸⁸ Únicamente podrá emitir las siguientes: I. Apercibir al probable responsable a fin de que se abstenga de ejercer cualquier tipo de violencia en contra de la víctima directa o indirecta. II. Ordenar vigilancia permanente por parte de elementos de la SSP o de la Policía Judicial en los lugares en que se encuentren las víctimas directas o indirectas. III. Ordenar la custodia permanente a la víctima directa e indirectas, en los casos en que las circunstancias de riesgo lo amerite.

⁸⁹ Artículo 43.- Son OP de emergencia las siguientes: I. Desocupación temporal por la persona agresora del domicilio, o donde habite la víctima, cuando ésta acredite la propiedad o la titularidad del contrato que le otorgue la posesión del inmueble; en caso contrario, que se salvaguarde su seguridad y la de sus hijos en su caso, mediante su inmediato traslado a un refugio, albergue o domicilio de algún familiar, sin responsabilidad para la víctima; II. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad; III. Prohibición de molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia; IV. Facilitar el acceso de la víctima al domicilio en común con auxilio de autoridades policiacas o de personal calificado del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, para que aquélla tome sus objetos de uso personal, documentos de identidad u otros importantes de su propiedad y de sus hijas e hijos. V. La autoridad policiaca vigilará, fuera del domicilio, la ejecución de la diligencia, interviniendo en caso de flagrancia; y VI. Advertir a la persona agresora de las consecuencias a que se hará acreedora de acercarse a la víctima o intentar cualquier acto en su contra.

diferencian considerablemente de los establecidos en la Ley General, para los mismos tipos de órdenes. En específico, hacen cuanto a los de emergencia, se establece como primer supuesto la desocupación temporal del domicilio por la persona agresora.

En las fracciones IV y V se contempla el auxilio de las autoridades de SSP y de personal calificado del DIF, para facilitar la ejecución de las OP, lo cual no se contempla en la Ley General, pero que puede considerarse como una práctica acorde con los estándares en la materia, que favorece la coordinación entre las autoridades.

La fracción VI considera la advertencia al agresor de las consecuencias de la violación a una orden de no acercamiento, como una medida de emergencia, cuando el apercibimiento es una notificación que debe darse al agresor en el caso de cualquier orden emitida, independientemente del tipo.

Finalmente, el artículo 51 del Reglamento contempla que las OP, además de las ya establecidas, podrán consistir en cualquiera de las mencionadas en el Artículo 47 del Código Penal para el Estado de Veracruz denominadas “medidas de seguridad”.⁹¹

En 2011 se modificó el Código de Procedimientos Penales de Veracruz y se estableció un catálogo de medidas precautorias y de protección, dentro de las que se incluyeron algunas de las medidas previstas para las OP de emergencia⁹² contempladas a la LAMVLV.

⁹⁰ Artículo 44.- Son OP preventivas las siguientes: I. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima; y II. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima.

⁹¹ Tratamiento de inimputables o imputables disminuidos; 2. Tratamiento de deshabitación; 3. Confinamiento; 4. Prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella; 5. Decomiso y aplicación de los instrumentos y objetos del delito; 6. Apercibimiento; 7. Caución de no ofender; y 8. Vigilancia de la autoridad.

⁹² Artículo 132 D, del Código de Procedimientos Penales; 1. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido; 2. Protección policial de la víctima u ofendido; 3. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el

En este sentido, la subprocuraduría especializada en la investigación de delitos de violencia contra las mujeres, informó que se llevó a cabo una reunión de trabajo con el Tribunal Superior de Justicia del Estado, a fin de homologar el procedimiento para otorgar OP y las medidas precautorias previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en el Código de Procedimientos Penales.

La subprocuraduría informó que el procurador de justicia en la entidad emitió la circular 08/2012, el 18 de mayo de 2012, mediante la que se instruye a los agentes del MP el estricto cumplimiento en la aplicación de las medidas precautorias y de protección a favor de las víctimas u ofendidos en los delitos de violencia familiar, violencia de género y delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la familia. En este sentido, en cumplimiento con las disposiciones de la Ley de Acceso y del Código de Procedimientos Penales, el MP que inicie una investigación ministerial, deberá emitir las medidas que sean apropiadas para salvaguardar la seguridad e integridad física y psicológica de las víctimas.

De acuerdo con lo informado tanto por el Poder Judicial como por la autoridad ministerial, el procedimiento para emitir una orden de protección se encuentra determinado a partir de la denuncia de la mujer víctima.

momento de solicitarlo; 4. Auxilio de la fuerza pública para asegurar la inmediata entrega o devolución de objetos personales o documentos de identificación de la víctima u ofendido, así como de sus ascendientes, descendientes o dependientes económicos; (CORRSPONDE AL ART. 43 FRACCIÓN IV DE LA LAMVLV) 5. Realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, propiedad de la víctima o respecto de los cuales sea titular de derechos, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima u ofendido; (CORRSPONDE AL ART. 44 FRACCIÓN I DE LA LAMVLV) 6. Traslado de la víctima u ofendido y de sus descendientes a refugio, albergue o domicilio temporal; 7. Reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad; (CORRSPONDE AL ART. 43 FRACCIÓN II DE LA LAMVLV) 8. Registro o inscripción en programas estatales de desarrollo personal, social, educativo y laboral; 9. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o personas relacionadas con ellos; (CORRSPONDE AL ART. 43 FRACCIÓN III DE LA LAMVLV). 10. Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes; 11. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio; 12. Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias; 13. Obligación alimentaria provisional e inmediata; y 14. Las demás que determinen las disposiciones legales. (En este supuesto pueden entrar las demás OP de emergencia y preventivas previstas en la LAMVLV).

CONTEXTO DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN VERACRUZ

En cuanto a la situación de violencia en Veracruz, la ENDIREH 2011 demuestra que 47.01% (1 272 007) de las mujeres de quince años y más sufrieron algún tipo de violencia, emocional, económica, física o sexual, en su última relación de pareja, lo cual colocan a la entidad sobre la media nacional que es de 46.10 %.

En lo referente a la violencia sexual conocemos que 310 mujeres fueron víctimas de violación en 2010, lo anterior de acuerdo con el informe de ONU Mujeres. Es importante mencionar que según las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hubo un incremento de 162% de denuncias por violación de 2011 (287 denuncias) a 2012 (752 denuncias), en 2013 registra 595 denuncias de violación.

En relación con la situación del feminicidio en el estado de Veracruz la autoridad informa que en dos años se cometieron 175 asesinatos de mujeres, de los cuales 87 casos (49%) se están investigando como feminicidios (40 casos en 2012 y 47 casos en 2013).

SITUACION DE LAS ÓRDENES DE PROTECCION EN VERACRUZ

La Procuraduría General de Justicia⁹³ manifestó haber conocido 15 066 hechos de violencia contra las mujeres de enero de 2012 a diciembre de 2013, y al ser hechos que constituyen violencia de género, violencia familiar y delitos contra la libertad o seguridad sexuales, el MP emitió de oficio las medidas precautorias para salvaguardar la seguridad e integridad física o psicológica, y se emitieron en todos los casos.

Aun cuando no se sistematiza en cifras la relación entre la víctima y el agresor, la Procuraduría manifiesta que las órdenes de protección fueron emitidas en contra de esposos, novios, hijos, tíos, sobrinos o vecinos, y el término fue de 180 días.

⁹³ Respuesta a la solicitud de información con folio número 0072314.

En cuanto a la naturaleza de las medidas de protección emitidas, la procuraduría manifiesta que fueron aquellas previstas en los artículos 132, 132 A, 132 D, 132 E, 132 H, en relación con el artículo 158 del Código 590 de Procedimientos Penales vigente.

Las autoridades manifiestan que en ningún caso se negó una OP, pues se emiten de oficio, además de no existir algún desacato. Sin embargo, para la evaluación del riesgo, la autoridad considera dictámenes médicos, psicológicos, de trabajo social, informes de la policía ministerial y en su caso las testimoniales recabadas.

Por otra parte, de enero de 2012 a diciembre de 2013 el Poder Judicial de Veracruz⁹⁴ tuvo conocimiento de 967 hechos de violencia de los cuales se otorgaron 915 OP de acuerdo con lo establecido en la LAMVLV en la entidad, es decir 94% de las mujeres recibieron una forma de protección, aun cuando se desconoce si ésta salvaguarda su vida y seguridad. En 51 casos se emitió algún tipo de protección con fundamento en otro marco normativo.

De las OP emitidas en 784 casos, el agresor fue la pareja, ex pareja, cónyuge o novio; en 105 casos fue algún familiar como tíos, abuelos, hermanos, hijos o padres; en 32 casos fue un conocido y en 46 casos fue un desconocido.

En 587 casos se determinó una medida de carácter urgente de las cuales en 569 casos fueron emitidas por el MP y ratificadas por el juzgado y en 18 casos fueron emitidas por un juez dentro del proceso, con una duración de 180 días.

En 328 casos se determinó una medida de protección de carácter precautorio que fue emitida por el juez durante el proceso. Éstas consistieron en actuaciones establecidas en el art. 132 A fracción VII del Código de procedimientos penales de la entidad, y residió en la prohibición del agresor de acercarse a ciertos lugares, y la temporalidad fue determinada por el juez durante el proceso.

⁹⁴ Respuesta a la solicitud de acceso a la información folio número 4776/2014

El Poder Judicial manifiesta que todos los datos registrados por la institución son enviados al Banco estatal de datos que se encuentra a cargo del Instituto Veracruzano de la Mujer (IVM).

Durante la realización del foro *La protección a víctimas de violencia de género: avances y retos en la Implementación de las OP en el Estado de Veracruz*, realizado el 1 de diciembre de 2014, autoridades judiciales reconocieron que no contaban con bases de datos que permitieran conocer la situación sobre la implementación de las OP en los años de 2011 y 2012. Sin embargo, para el 2013 se implementaron 143 medidas precautorias y 608 medidas de protección y en 2014 142 medidas precautorias y 366 medidas de protección.

RUTA CRÍTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN VERACRUZ

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA

Ante el conocimiento de un hecho de violencia, las agencias del MP, como primera intervención, inician la AP a partir de la denuncia que realiza la víctima. A efecto de brindar una atención integral, se canaliza al Centro de Atención a Víctimas (en donde se da atención psicológica, médica y jurídica a las mujeres, según informa la autoridad. En casos de extremo riesgo de muerte se canaliza a las mujeres a refugios o albergues para su protección, si bien no está considerada esta medida como una de las acciones del catálogo de OP.

Para efectos de la denuncia, se requiere que la víctima comparezca ante el MP para que rinda su testimonio y aporte las pruebas con las que cuente para acreditar la situación de violencia; adicionalmente se ordena la realización de determinadas pruebas, en particular en materia psicológica y de medicina legal para poder identificar la situación de riesgo en la que se encuentra.

Una vez que se cuenta con estos elementos se ordena el otorgamiento de una medida de protección en términos del catálogo establecido en el Código de

Procedimientos Penales, la cual tendrá una vigencia de hasta 180 días y se emiten los oficios correspondientes a la instancia encargada de ejecutar la medida.

Según ha explicado la autoridad, “a fin de estar a lo que más beneficia a la víctima o víctimas de delitos, fundamenta las OP [que otorga] en el Código 590 de Procedimientos Penales vigente en el Estado de Veracruz [.] ya que en el artículo 158 se establece un término perentorio de 180 días naturales para la integración de una investigación ministerial y estar en condiciones de poder ejercitar la acción penal o en su caso determinar el no ejercicio de la acción penal, sin embargo durante la integración de la investigación ministerial resulta indispensable salvaguardar la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido, por lo que las medidas de protección y precautorias pueden decretarse en un término igual al anteriormente mencionado, en consecuencia al tener mayor duración las medidas previstas en los artículos 132 A y 132 D del Código adjetivo de la materia y en absoluto cumplimiento a los artículos 1o y 20 apartado C) fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en observancia del Principio de Convencionalidad, las medidas precautorias y de protección dictadas por el MP son fundamentadas en el Código 590 [...]”.

En este sentido, la autoridad ha señalado que “una vez que se cuenta con la denuncia de hechos presumiblemente constitutivos de delito, se procede a dictar el acuerdo debidamente fundado y motivado, ordenando se giren los oficios de estilo a las diversas dependencias de seguridad que existan en el lugar de los hechos, solicitando el auxilio para el cumplimiento de las OP dictadas”.

Respecto a los elementos que toman en consideración para valorar la situación de riesgo, se informa que “en primer término, [toman en consideración] los hechos puestos en conocimiento y en ese momento se le hace saber a la víctima que de ser necesario puede albergarse ella y sus familiares, aunado a que se consideran los dictámenes médicos, psicológicos, de trabajo social, los informes de la Policía Ministerial, en su caso las testimoniales recabadas”.

PODER JUDICIAL

A pesar de ser la autoridad naturalmente competente en Veracruz para emitir las OP, es el PJ, únicamente conoce de casos de violencia que han sido previamente investigados y en los que se ha ejercitado acción penal, y en los juicios que son iniciados ante dicha instancia, fundamentalmente juicios en materia familiar relacionados con divorcios y alimentos.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Secretaría de Seguridad Pública es una instancia que cumple una doble función, en primer lugar como instancia de primer contacto que brinda apoyo a mujeres en situación de violencia, a solicitud de parte o a solicitud de otras instancias que informan sobre una situación de violencia. En segundo lugar cumple con la función de ejecutar las OP que se dictan a favor de las víctimas.

Dentro de las mesas de trabajo, los funcionarios de esta instancia manifestaron que una vez que atienden a una mujer en situación de violencia, se le canaliza ante diversas instancias. Comúnmente solicitan apoyo a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, en caso de ser necesario se canaliza a algún albergue, a los Servicios de Salud o a una Agencia del MP en caso de que la víctima desee hacer una denuncia o requiera de una OP.

SECRETARIA DE SALUD

La Secretaría de Salud es una instancia de primer contacto que al conocer del caso de una mujer en situación de violencia, brinda atención médica de primer nivel. Una vez que las mujeres solicitan los servicios o son canalizadas por otras instancias, se brinda la atención necesaria y después de una valoración se informa a las autoridades para que se dicte la medida necesaria.

Asimismo, informa que cuentan con indicadores para detectar el riesgo en que se encuentra una mujer en situación de violencia, a partir de la realización de una entrevista con las víctimas.

INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES

El Instituto Veracruzano de las Mujeres es una instancia de primer contacto con víctimas en situación de violencia, en donde se busca recibir denuncias, brindar atención integral y canalizar ante instancias que pueden brindar una atención y protección integral a las mujeres.

En este sentido, la autoridad informa que cuenta con una guía de atención para mujeres víctimas de violencia. De igual manera, se informa que los Institutos Municipales de la Mujer cuentan con un manual de atención y calidad de servicios, sin embargo no se brindó mayor información sobre su contenido y características.

Una vez que se conoce de un caso de violencia contra las mujeres se brinda una atención psicológica a la víctima y en caso de existir hijas o hijos menores de edad se les envía a la ludoteca. Es a partir de la atención psicológica que se brinda, como se identifican los riesgos en que pudiera encontrarse la mujer atendida.

Posteriormente, a través de una asesoría jurídica se tratan de identificar redes de apoyo que permitan determinar la forma como se puede ayudar a la víctima, y se considera si desea iniciar un proceso penal en contra del agresor.

En dado caso que la mujer decida proceder a realizar una denuncia, se da un acompañamiento jurídico y se hace una solicitud de OP de acuerdo con los elementos de riesgo que se hayan detectado.

Es importante mencionar, que el IVM puede solicitar apoyo y colaboración a otras instancias como la SSP, ya que sus facultades están enmarcadas a la coordinación. Es por ello que, como parte de las acciones de primer contacto que realiza, ofrece canalización y apoyo de albergues para las mujeres que se encuentran en una situación de violencia.

En cuanto a la coordinación de las instancias de primer contacto el IVM manifiesta contar con atención integral para las mujeres que se encuentran en una situación de violencia.

BARRERAS QUE LAS DISTINTAS AUTORIDADES RECONOCEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN VERACRUZ

En lo que respecta a la implementación de las OP, es importante destacar que la autoridad reconoció que no cuenta con un mecanismo para evaluar el riesgo en que se encuentra una mujer en situación de violencia.

Las autoridades del PJ también reconocieron que no cuentan con instancias especializadas para atender a mujeres en situación de violencia, ya que los juzgados no tienen personal con perspectiva de género y con instalaciones adecuadas para brindar la atención a las víctimas. Su papel se reduce a ratificar las medidas otorgadas por la procuraduría, y dictar las necesarias en los procesos legales que se inician ante dicha instancia.

A partir de la información que brindaron las autoridades de la SSP se infiere que no cuenta con un conocimiento claro de las instancias competentes para otorgar medidas de protección, de forma que únicamente se considera a la procuraduría como la instancia que otorga las OP, y con ello olvidan que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Acceso, la instancia natural para emitir las OP es el Poder Judicial. Sin embargo, las mismas instancias evidencian el obstáculo que esto representa, pues para que el Poder Judicial pueda emitir una OP, primero se debe de iniciar un procedimiento judicial.

Es importante mencionar que la Secretaria de Seguridad manifestó que en casos de violencia contra las mujeres donde los actos se están cometiendo dentro del domicilio, no pueden ingresar por carencia de facultades.

Se identifica que la instancia no considera dentro de sus actuaciones la solicitud de una OP, por el contrario, realizan las acciones de tal forma que sólo cumplen con sus estatutos internos y no con el fin de garantizar la vida y seguridad de las mujeres; ejemplo de ello es que el personal de la Secretaria de Seguridad Pública que asistió a la mesa de trabajo, afirmó que “aun cuando se considera que es una instancia fundamental para frenar las situaciones de violencia”, tienen una gran

limitación cuando la violencia se ejerce dentro del domicilio de la víctima ya que, “esta instancia no puede ingresar debido a que no se encuentra dentro de sus facultades”.

Por su parte la Secretaría de Salud, afirma que no sólo se especializa en atención de la violencia sino que además cuenta con áreas interdisciplinarias para brindar una atención integral. Sin embargo, también refiere que estas áreas, no se encuentran en todos los lugares, de forma que no les es posible garantizar la atención en la totalidad del territorio del estado.

La SS coincide con otras en que en la práctica no se garantiza la atención de todas las mujeres para efectos de brindarles la protección, debido a que el otorgamiento de la medida está condicionado a la realización de una denuncia y el inicio de un procedimiento penal.

Por otra parte, respecto a la aplicación de la Norma 046, relativa a la atención médica y psicológica que se debe de brindar a mujeres en situación de violencia, se informa que no se aplica adecuadamente debido a la ausencia de personal en el área de género. Esto también limita la posibilidad de dar a conocer a la autoridad ministerial los hechos de violencia de los que conocen y solicitar las medidas de protección.

Si bien la SS cuenta con un instrumento de valoración, informa que al no existir una buena coordinación con las instancias encargadas de otorgar medidas de protección, la valoración que ella realizó no se toma en cuenta, de forma que se revictimiza a las mujeres, pues se vuelve a hacer una valoración al momento en que son atendidas por las instancias competentes para otorgar medidas de protección.

El IMV señala que en ocasiones se torna difícil hacer una denuncia, ya que las víctimas pueden no tener documentos personales, como credencial de elector, acta de nacimiento, entre otros elementos de prueba que pueden ser solicitados por la autoridad ministerial. Otro de los obstáculos a los que se enfrentan es que

los resultados del peritaje psicológico tarda más de dos meses en entregarse, lo que genera serios problemas, pues no se puede garantizar una atención inmediata.

EL IVM refiere que en los albergues existe una limitante para garantizar la seguridad de las mujeres, pues sólo se garantiza una estadía de tres meses y al salir se corre el riesgo de que la mujer no cumpla con un proceso de empoderamiento y en consecuencia se encuentre en condiciones de recaer en situaciones de violencia.

Dentro de las mesas de trabajo se identificó la falta de una coordinación efectiva y adecuada que permita garantizar que las instancias del estado funcionan de manera que las víctimas reciban la protección necesaria y accedan a los servicios que requieren.

Por último, la falta de coordinación entre las instancias se evidencia, sobre todo en el acompañamiento a víctimas en relación con el sistema de justicia acusatorio y la figura del abogado victimal, pues por la información aportada en las mesas, no se garantiza el acompañamiento y asesoría de las mujeres víctimas de violencia por personal especializado y existe una laguna legal que no especifica cuál es la instancia obligada para brindar dicho servicio.

CONCLUSIONES DEL OBSERVATORIO

En el marco legal se debe criticar la fracción de la LAMVLV que indica que para la desocupación del agresor del domicilio en el que habita con la víctima, se establece como requisito que ésta última acredite la propiedad o la titularidad del contrato que le otorgue la posesión del inmueble. Esto es contrario a lo establecido en la Ley General, la cual considera la desocupación, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, en demérito del principio de mayor protección para la víctima.

En relación con las órdenes preventivas es necesario advertir que de una serie de siete acciones de protección establecidas en la Ley General, se limitaron a dos en la Ley Estatal: el inventario de bienes muebles e inmuebles y el uso y goce de bienes muebles. Mientras que la retención y guarda de armas de fuego y otras armas punzocortantes y punzo contundentes, propiedad del agresor o que hubieran sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima, sólo las consideran en caso de que el agresor desacate⁹⁵ la orden. Esperar hasta un desacato para ordenar dichas medidas, supone un mayor riesgo para la mujer, y lejos de garantizar su protección, se le deja en una situación de mayor vulnerabilidad.

Se advierte que algunas de las medidas previstas en la Ley General como preventivas se consideran como de emergencia en la local. Se infiere que no existe una interpretación homologada de la Ley General, y hay confusión en la naturaleza jurídica de las medidas de emergencia y preventivas. En este sentido, las primeras tienen como finalidad proteger a la víctima de un daño inminente, mientras que las segundas tienen como finalidad evitar y prevenir la comisión de un daño futuro.

Si bien el Código de Procedimientos Civiles establece un catálogo más amplio de medidas de protección que pueden otorgarse, con esta homologación se podría correr el riesgo de invisibilizar la violencia específica contra las mujeres, y quitar su naturaleza de una acción afirmativa: busca proteger a las mujeres en un contexto de desigualdad o inequidad de género.

⁹⁵ En la Ley local, a diferencia de la General, se contemplan sanciones para el agresor que desacate una orden de protección, en cuyo caso la autoridad jurisdiccional aplicará las medidas previstas en el artículo 46: I. Si la orden de protección es de emergencia: arresto hasta por 36 horas; prohibición de acercarse al lugar en el que se encuentre la víctima durante el tiempo que dure la medida de protección; y prohibición de molestar a la víctima así como a cualquier integrante de su familia en su entorno social. II. Si la orden de protección es preventiva: retención y guarda de armas de fuego o punzocortantes o punzocontundentes que, independientemente de su uso hayan sido empleadas para ejercer el acto violento; y aplicación de medidas reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas a la persona agresora para erradicar las conductas violentas mediante educación que elimine los estereotipos de supremacía de género y los patrones machistas y misóginos que generaron su violencia.

Las reformas realizadas en el Código de Procedimientos Penales amplían las facultades de emisión a las autoridades ministeriales para ordenar medidas precautorias y de protección. Sin embargo, esta facultad no es suficiente para garantizar la protección de las víctimas y la aplicación general de este mecanismo, pues se condiciona a la denuncia de un delito y al inicio de una averiguación previa, lo cual coloca a la mujer víctima en un estado de mayor riesgo y vulnerabilidad.

La eficacia y eficiencia de una orden de protección depende de la articulación de un marco regulatorio suficiente y de un procedimiento ágil, sencillo, sin formalismos, rápido y accesible a todas las víctimas, que garantice la emisión de un documento integral de protección, con el fin de prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un hecho que ataque la vida, integridad y libertad de las mujeres.

El marco regulatorio y procedimental de Veracruz es incompleto, toda vez que no organiza de manera adecuada la estructura estatal para proteger a las mujeres, pues únicamente articula la actuación de las autoridades ministeriales y jueces penales, para la emisión de órdenes de emergencia y preventivas. No contempla ni coordina a las autoridades y jueces civiles, que tienen la obligación de atender y erradicar la violencia contra las mujeres, en la misma medida que las autoridades con competencia penal.

Sin embargo, en la implementación se aprecia que la autoridad sólo está otorgando algunas medidas, sin que se pueda identificar con claridad cuál es el impacto que estas medidas han tenido para asegurar la vida e integridad de las mujeres, y para ayudarlas a recuperar su sensación de seguridad. Se sabe que las medidas que se otorgan son de carácter emergente, sin embargo, no se especifican en lo particular.

A partir del trabajo realizado con las autoridades se pudo apreciar que las medidas otorgadas se limitan a facilitar el reingreso de la víctima al domicilio con auxilio de autoridades policíacas, vigilancia de policía fuera de domicilio y la prohibición de molestia a la víctima, fundamentalmente.

Se sigue mirando al mecanismo como un mecanismo cautelar y precautorio, sin que se entienda como un mecanismo de protección integral de mujeres. Esto evidencia la falta de comprensión de las implicaciones de la violencia contra las mujeres, de forma que busca resolverse la situación a partir de medidas aisladas y paliativas, que poco contribuyen a garantizar la vida y seguridad de las mujeres.

Es decir, no cuenta con un mecanismo de valoración de riesgo, que permita determinar la medida o medidas específicas que se requieren, por el contrario, su actuar está enfocado en la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del presunto agresor y no en la protección de la mujer en situación de violencia, contrario a la naturaleza del propio mecanismo, cuyo sentido fundamental es velar por la protección de las mujeres, garantizando su vida, integridad y seguridad y evitando una afectación mayor, ello es así porque en el marco normativo de Veracruz, la violencia contra las mujeres es un delito grave que se persigue de oficio.

La identificación de riesgos realizado a partir de medios probatorios como peritajes médicos o psicológicos, hace inferir que se realiza con el objetivo de obtener material que permita la acreditación del delito, y no como una forma de valoración que acceda a determinar la medida de protección necesaria en el caso concreto para proteger a la mujer en situación de violencia.

En este sentido, la autoridad realiza una serie de diligencias, con el objetivo principal de acreditar el delito, y de forma accesoria, el otorgamiento de la medida de protección, de forma que el mecanismo se encuentra supeditado a la investigación del delito y condicionado a la realización de una denuncia, de forma que se deja sin protección todas aquellas mujeres que no quieren iniciar un procedimiento penal.

Cabe resaltar que según información de la autoridad, en algunos casos se sigue considerando la conciliación como una forma de solucionar la violencia. En cuanto a las medidas de conciliación es importante reiterar que en casos de violencia

contra las mujeres deben de estar estrictamente prohibidas al no garantizarse el principio básico de igualdad entre las partes.

A partir de la información proporcionada por las autoridades en las mesas de trabajo, se identifica que el mecanismo se interpreta desde una visión estrictamente penal y accesorio a la AP que se realiza, esto también se explica con la forma como se encuentra regulado el propio mecanismo, pues al haberlo homologado al código penal se elimina su naturaleza de una acción afirmativa con el fin de buscar proteger a las mujeres en un contexto de desigualdad o inequidad de género y lo reduce a una medida precautoria y cautelar penal.

En cuanto al cumplimiento y ejecución de las OP llama la atención que las autoridades manifiestan que es a partir de oficios que se envían a determinadas autoridades como se busca el cumplimiento de la medida de protección; sin embargo, se desconoce el procedimiento que se sigue para dar cumplimiento y seguimiento a la medida dictada.

En cuanto a los albergues es necesario mencionar que en sí mismo no se considera una OP, por el contrario, es una medida extrema⁹⁶ que no es recomendable aplicar en todos los casos, por lo cual previo a que se canalice a las mujeres a este tipo de centros se deben agotar todas las medidas que no limiten su libertad y movilidad.

En las mesas de trabajo las autoridades mencionaron que una gran limitante en la ejecución de las OP es la falta de seguimiento y el desconocimiento del impacto que tuvo la medida en garantizar la vida y seguridad de las mujeres.

En este sentido, se desconoce la eficacia de la ejecución de las OP, ante la falta de articulación entre las instancias encargadas de ejecutar la medida y la procuraduría, ejemplo de ello, es lo señalado por la SSP, que en algunos casos,

⁹⁶ Es temporal, limita el ingreso a mujeres con hijos varones, menores de 14 años, no cuentan con la capacidad para garantizar una población específica de mujeres y sus familias víctimas de violencia, y limita la libertad y la comunicación de la víctima.

no puede cumplir con las medidas que se ordenan por falta de recursos y de personal.

En este sentido, se infiere que la instancia de otorgamiento no da seguimiento al cumplimiento de la medida, pues únicamente considera que su obligación consiste en dictar la medida y notificarla a la instancia que va a cumplirla.

Pareciera que es la responsabilidad de las víctimas dar seguimiento a la propia medida que se dicte, de forma que no se evalúa, al término del plazo de vigencia, el impacto que ha tenido y si realmente ha cumplido con el objetivo de garantizar la seguridad de las mujeres que fueron protegidas.

Si bien existen protocolos de investigación y se cuentan con instancias especializadas para la atención de la violencia contra las mujeres, esto no garantiza que sean los adecuados para lograr una efectiva implementación del mecanismo, al no articular una coordinación entre las instancias que atienden a mujeres en situación de violencia, las que brindan atención integral y aquellas que deben otorgar las medidas.

En consideración del Observatorio, el procedimiento que sigue la procuraduría no se ajusta a la ruta crítica establecida de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, pues no se garantiza el otorgamiento inmediato de la medida, por el contrario, se burocratiza el mecanismo al exigir pruebas adicionales cuando tendría que bastar el dicho de la víctima.

Esto lo explican las propias autoridades operativas, que en las mesas de trabajo señalaron como obstáculos y deficiencias la forma como se ha regulado el mecanismo, la falta de personal especializado y la carencia de capacitación y sensibilización sobre el mecanismo.

La burocratización del mecanismo también se expresa en que, las medidas de protección se logran con imposición de la, dejando fuera a todas aquellas mujeres que no quieren iniciar un proceso penal.

Se observa que el Poder Judicial juega un papel pasivo, al atender únicamente aquellos casos que son referidos por la Procuraduría de Justicia, o en aquellos casos en que se ha iniciado un procedimiento judicial. No garantizan la atención general de mujeres que viven en una situación de violencia y que no quieren denunciar los casos y que no desean iniciar un procedimiento.

De las intervenciones de la autoridad, se observa que el Poder Judicial se mira como una instancia exclusivamente de resolución de procesos, y es en el marco de ellos que considera el otorgamiento de medidas de protección, con el objetivo de garantizar el buen desarrollo de los juicios, y no como una instancia de protección a mujeres en situación de violencia, a quienes se debe garantizar su protección, con independencia de la denuncia de un delito o del inicio de un procedimiento judicial.

El Poder Judicial, al ser la autoridad naturalmente competente, tiene la obligación de otorgar medidas de protección, sobre todo en los casos en los que las mujeres no desean denunciar los hechos de violencia como un delito o cuando no desean iniciar ningún tipo de procedimiento legal contra sus agresores. Sin embargo, se infiere que al conocer únicamente de casos judicializados, no protegen a todo el sector de mujeres víctimas de violencia que no denuncian ni inician procesos legales.

ANALISIS DE LA PERCEPCION DE LAS MUJERES QUE RECIBIERON UNA ORDEN DE PROTECCIÓN EN CAMPECHE, HIDALGO, JALISCO Y OAXACA

A continuación se presentan los resultados del estudio: Percepción de la asistencia recibida de autoridades públicas por mujeres buscando una orden de protección, que se llevo durante marzo y abril del 2015, en Campeche, Oaxaca, Hidalgo y Jalisco. Estudio enmarcado en el proyecto: Implementación efectiva de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con cobertura en 20 estados donde trabaja el OCNF.

El estudio recaba, a través de entrevistas, la narración de ocho mujeres a cerca de las particularidades de las violencias vividas, de la experiencia ante la posibilidad de acceder a una orden de protección y de la atención que han recibido por parte de las autoridades públicas al momento de solicitarla o requerirla. Además a través de sus historias, recuperamos los mecanismos que han propiciado u obstaculizado la resolución y la búsqueda de alternativas frente a la violencia que han vivido, así como los silencios y vacíos de contexto cómplice que reproduce y sustenta la violencia como "la cruz natural de las mujeres".

Dar voz a las mujeres complementa y enriquece la actualización de la información proporcionada vía sistema y acceso a la información pública y el análisis de los estados en los cuales se pudo conocer la implementación de las órdenes de protección. Además amplía la gama de posibilidades y retos frente a los que se encuentran las mujeres, las organizaciones civiles, el OCNF y las instituciones para erradicar la violencia de género y garantizar el acceso a una vida libre de violencia en general y a una orden de protección en particular.

Antecedentes de violencia que han vivido las mujeres

“Mi’ja para qué vas a pedir pensión, si yo con tantos hijos salí adelante, ahora tú con tus dos hijitos puedes salir adelante, no peeles nada.”

Entrevista 6

De los resultados arrojados en las entrevistas se encontraron elementos en los contextos culturales de las mujeres, que fortalecen y favorecen el sistema de reproducción de violencia en su contra. Encontramos el testimonio de mujeres que identifican de manera clara, cómo las historias de sus familias se ven reflejadas en las suyas, haciendo de la violencia un estado natural.

“Mi madre también fue víctima de violencia por parte de mi padre, ella lo soportó durante toda la vida, y pues, aprendí que era natural aguantar tanta violencia, pues así lo vi toda la vida.”

Entrevista 2

Lo anterior da cuenta del proceso de aprendizaje social que remarca en las mujeres el ser víctimas naturales de las agresiones de sus parejas, pues se trata de un sistema de reproducción y repetición generacional.

Por otro lado, de las experiencias compartidas por las mujeres encontramos que el papel de la mujer como compañera fiel y permanente de los hombres, ha sido un tema fuertemente reforzado por las familias y las comunidades en las que crecieron.

“Cómo se va a ver una mujer que deja a su marido”, “tú no lo puedes dejar, es tu esposo, así te casaste con él, así lo aguantas.”

Entrevista 5

Es preciso resaltar que de lo aprehendido sobre “el deber ser” de las mujeres, además de lo antes expuesto, está el tema de la permanencia incondicional, el sufrimiento, el cuidado, la otredad y el silencio, como ingredientes que garantizan la reproducción de los roles de las “buenas mujeres” e imposibilitan la respuesta de las mujeres frente a una situación de violencia.

“Mi hija me decía, déjalo, vente conmigo, déjalo, y yo por no dar molestias decía, no, me aguanto, al fin que por lo que me queda de vida.”

Entrevista 4

Esto representa una grave preocupación por los mecanismos de reproducción de violencia de género vigentes en la sociedad, que se perfeccionan y a la vez obstaculizan el desarrollo de alternativas de acción. Más grave aún es que el total de mujeres hayan expresado sentirse solas, carentes de redes de apoyo y abandonadas por las instituciones.

“Para mí no habían personas que me apoyaran.”

Entrevista 2

En el caso concreto de la experiencia de las mujeres en relación con el agresor, todas reconocen haber vivido más de un tipo de violencia a su lado, algunas lo han podido identificar luego de un proceso de acompañamiento psicológico y reflexión tras la separación.

Según la clasificación que hace la LGAMVLV en México y retomando la voz de las mujeres entrevistadas, fue posible identificar manifestaciones de violencia que van de lo físico, lo psicoemocional, lo sexual, lo patrimonial, lo económico, hasta el feminicidio.

“Estaba en casa, él llegó en compañía de otro hombre y con un machete y comenzó a agredirme... se alteró y me echó la moto encima [...] diario eran los golpes, si no me pegaba él, mandaba a otras personas —su familia o bandas que contrataba— a pegarme.”
Entrevista 2

“Qué vas a pelear, si no tienes nada”, “tú sin mí no eres nada.”
Entrevista 3

“Yo estaba dormida, me acababa de tomar mi medicina —diazepam— y el abusó de mí, me di cuenta al otro día porque pensé que me había llegado el periodo y fui al baño, pero no era el periodo...”
Entrevista 3

“Y me enteré de que mi casa y mi negocio ya estaban a nombre de él, no sé cómo le hizo.”
Entrevista 5

“Cuando mi hermana le dice que ya no iba a dormir con él, le dejó de dar dinero [...] la niña lo vio todo, vio cuando su papá mató a su mamá.”
Entrevista 4

Ante los testimonios anteriores es necesario enfatizar que los roles de género tradicionales y los mecanismos que naturalizan la violencia, se robustecen en la medida en que las mujeres no cuentan con posibilidades reales de autonomía económica y desarrollo personal/profesional, que les permitan imaginar otras formas de vida y replantear sus condiciones. Tenemos pues, un sistema que crea condiciones para que las víctimas sean cada vez más vulneradas y no cuenten con herramientas para modificar sus condiciones y hagan exigibles sus derechos.

Así, los elementos que sustentan la violencia son múltiples, pues como se ha citado, el hecho de permanecer al cuidado de otras personas y para ellas, aunado a una respuesta casi invisible de las redes de apoyo y la inoperancia de las instituciones, debilita la posibilidad de que las mujeres se asuman como sujetas de derechos.

“No denunciaba porque me amenazaba de muerte, a mí y a mi familia, me decía: <si tú me haces algo, yo mando bandas y te mato, también con tus hijos acabo>.”
Entrevista 2

En todos los casos, las mujeres manifestaron sentir miedo e incertidumbre de lo que sucedería si decidieran hacer algo. Antes de comenzar con el proceso, las

ocho mujeres entrevistadas refirieron haber experimentado la sensación de indefensión frente al agresor por condiciones que van desde lo físico, lo económico y la dependencia emocional; sensación que se potencializaba cuando hay hijas e hijos de por medio.

Sin embargo, de frente a todo lo anterior, este estudio es el reflejo de procesos claros de mujeres que han roto los esquemas de silencio y han decidido hacer algo para transformar las condiciones de vida que tenían, por lo que es necesario rescatarlos y preguntar: ¿cuáles son los elementos que detonaron el cambio?, ¿a partir de qué elementos decidieron las mujeres romper con la violencia?

“Su abogado me ofreció 10 mil pesos para que desistiera de la demanda... Acepté a sabiendas, por la asesoría de la abogada [de la organización del OCNF] que el delito se sigue de oficio [...] Su abogado me buscó para reclamarme y yo le dije: <usted me pidió que desistiera, yo me desistí, de que la demanda se sigue por oficio, ya no queda en mí, eso usted como abogado lo debía de saber, me extraña que usted siendo abogado no lo sepa>.”
Entrevista 3

La mayoría de las mujeres, al percatarse de que la violencia escala a sus hijos, reaccionaron y decidieron buscar alternativas. Sus testimonios manifiestan el deseo por vivir en paz.

“Es cierto que estaba yo ‘mejor’, que tenía yo lujos, pero de qué servían si la amargura era peor estando con él.”
Entrevista 1

La entrega incondicional de la mujer hacia su pareja es un elemento transversal en el análisis de las relaciones que desarrollan las mujeres, forma parte de la suma de procesos de enseñanza social y cultural que se arraigan en el imaginario colectivo y que desemboca en relaciones atravesadas por la culpa, el sometimiento y necesariamente por la violencia.

Conocimiento de una orden de protección

Las mujeres en general conocen lo que es una OP sólo en la medida de su experiencia. Las respuestas evidencian que luego de haber atravesado por un proceso de atención para acceder a una OP y experimentado diferentes rutas, saben poco al respecto, les cuesta trabajo definirla e incluso algunas desconocían el contenido de la orden que les fue otorgada, el tiempo de duración y la manera en la que funciona.

“Es la disposición que ponen las autoridades hacia la persona para decirle “alto, no te puedes acercar a esta persona, ella tiene derechos, no tienes por qué maltratarla.”
Entrevista 5

La mayoría de mujeres que participaron en el estudio no pudieron definir explícitamente lo que es una OP, algunas refirieron que sirve para “protegerlas de quien les hace o pretende hacerles daño” y otras respondieron que desconocían lo que era.

No obstante, a lo largo de las entrevistas, las respuestas obtenidas evidenciaron que todas las mujeres conocían lo que es una OP en tanto pueden asociarla a la particularidad de cada una de sus experiencias.

Lo anterior se expresa claramente a lo largo de las entrevistas, pues los testimonios dan cuenta de que sólo una de las mujeres sabía de la existencia y requisitos de las OP antes de iniciar el proceso jurídico, porque decidió investigar en internet a consecuencia de la escalada de las condiciones de violencia que vivía. Las otras siete tuvieron conocimiento de la OP durante el proceso de la denuncia en contra del agresor, ya sea porque les fue sugerida por las autoridades o, en ciertos casos (Campeche, Oaxaca y Jalisco), porque las organizaciones del OCNF las asesoraron o incluso las acompañaron durante el proceso para lograr que les fueran otorgadas.

“Me explicaron que se trata para tener unos días para que la persona que hace daño no se me acercara.”
Entrevista 4

En cuanto al contenido de la OP que les fue otorgada, es importante mencionar que todas manifestaron tener conocimientos vagos al respecto, sólo mencionaron de manera general que les ofrecieron la posibilidad de prohibirle al agresor acercarse. Una comentó que le sugirieron llevarla a un albergue para salvaguardar su seguridad y la de sus hijos.

En general las mujeres, una vez que se les otorgaron la OP, desconocían cómo se llevarían a cabo, en qué consistirían exactamente e incluso sus testimonios reflejan que mientras algunas sabían de la duración acotada, dos de las mujeres consideraban que seguían vigentes un año después de que fueron otorgadas, creyendo que eran de carácter permanente. Además, una de ellas refirió no tener certeza de si la OP era válida cuando ella estaba fuera de su domicilio o si sólo aplicaba en ciertos espacios, pues en la orden no venía especificado el rango de distancia al que debía permanecer el agresor. Una más no sabía si la restricción

también protegía a sus hijos o si había forma de solicitar una para evitar que se les acercara.

¿Cuándo solicitan la OP.

“Dos o tres meses después que falleció mi hermana, no sabíamos qué se podía hacer y no nos explicaban.”

Entrevista 6

En este sentido las mujeres narraron historias que reflejan que las autoridades de manera general no les explicaron en qué consistía una OP y como procederían. Así, en el mejor de los casos, las autoridades las acompañaban a su casa, hablaban con el agresor, le indicaban que tenía que abandonar el domicilio por un tiempo acotado y, una vez que se retiraban, dejaban a la mujer sola en casa, sin mayor protección que un número telefónico al cual podrían llamar en caso de que el agresor violara la OP.

“<No pegué el ojo en toda la noche.> Cuando están ahí te sientes protegida, pero cuando se van y te quedas sola, nada más piensas, ¿y qué tal que regresa?”

Entrevista 1

En otro testimonio se evidencia la confusión e incertidumbre de una mujer, pues al ir a denunciar la violencia, le toman declaración, le hablan de la OP, pero aparentemente no se la otorgan y sólo la reenvían a su casa con sólo con un respaldo de papel (copia de la denuncia), con el cual amenazaba a su agresor de validar la OP si la agredía.

“Tengo una orden y si me sigues amenazando la voy a hacer válida, a ver cómo nos va.”

Entrevista 3

En este mismo sentido otra de las mujeres mencionó que nunca vio la OP y hasta el momento de la entrevista reflexionó sobre la posibilidad de que la orden fuera el papel que entregaron a su hijo cuando éste, en compañía de su padre, la obligó a abandonar su casa.

“Ahora que lo dice, sí, creo que fue ese papel que le dieron a mi hijo, pero es lo que no sé, es lo que quisiera saber.”

Entrevista 2

La información recabada sobre los albergues es muy escasa o nula. La única mujer a la que se lo ofrecieron estaba decidida a tomar la opción, pero se arrepintió en el último momento porque el agresor la amenazó con quitarle a los hijos. Esta situación muestra que la mujer no recibió información suficiente sobre las consecuencias de irse a un albergue y tener un margen de realidad de lo que el agresor podía hacer en relación con los hijos e hijas. También refleja la falta de apoyo y acompañamiento por parte de las autoridades involucradas.

Expectativas para obtener una orden de protección

“No pierdo nada, que tal que sí me ayudan.”
Entrevista 4

Al abordar directamente el tema de las OP, como mecanismo de seguridad para las mujeres, resulta indispensable conocer cuáles eran las expectativas que tuvieron las participantes de este estudio, en relación con la atención de las instituciones a las que se acercaron, con el propósito de ubicar el imaginario de las mujeres sobre los servicios de atención para mujeres víctimas de violencia. De esta manera, es posible obtener un panorama que dé cuenta del contraste en lo que se desea, lo que se necesita y lo que opera para la atención y el acceso de las OP, en cuanto a la experiencia de las ocho mujeres entrevistadas.

De todas las mujeres entrevistadas, siete manifestaron haber experimentado indecisión para acercarse a solicitar ayuda, debido al miedo a que no las atendieran o que descalificaran sus argumentos. Algunas hicieron referencia a “lo que han escuchado” sobre la atención que brindan en el MP y de frente a ello, expresaron haber tenido reservas para acercarse anteriormente.

“Llegas con miedo de no saber qué te dirán, qué decir, qué no puedo decir y con el miedo de perder el tiempo por lo que una escucha”
Entrevista 1

El temor fue la respuesta más recurrente al preguntar a las mujeres, cómo se imaginaban que serían atendidas y qué esperaban del servicio, pues temían que quien las atendiera no pudiera comprender lo que ellas necesitaban y sólo perdieran el tiempo. Además, de entre las respuestas se puede observar que las mujeres víctimas de una historia enmarcada por múltiples formas de violencia, al acceder a servicios de orientación jurídica, sus expectativas son encontrar escucha y buen trato.

“Ojala me toque una buena licenciada, como siempre fui maltratada y humillada, pues yo pensé, ojala me encontrara una persona buena”
Entrevista 4

Una vez que se acercan y son atendidas, las mujeres esperaban que del servicio se desencadenara una solución a la situación por la que atravesaban. Por ejemplo, dos de ellas manifestaron que no esperaban una respuesta en ese mismo momento, pero sí la garantía de saber que las autoridades tomarían nota y obtendrían el respaldo de las instituciones para garantizar que sus parejas no las volvieran a agredir.

“No esperaba que me la dieran el mismo día (refiriéndose a la OP), pero sí que al menos integraran la información y me dieran una respuesta que resolviera la situación...No hicieron nada”
Entrevista 7

Ruta de atención

La respuesta institucional refleja una marcada diferencia en los protocolos de atención, pues no siempre son claros y por el contrario, el acceso a una atención adecuada se ve condicionado a lo que las mujeres identifican como la buena disposición de las personas que las atienden o al acompañamiento de actores externos como organizaciones de la sociedad civil e incluso asesoría profesional particular. A continuación se establecen las rutas de atención que experimentaron las mujeres. La información recabada da cuenta de la ausencia de protocolos de actuación y expresa claramente que cada caso es único y en ese sentido pone en manifiesto que las OP se aplican bajo criterios no estandarizados y el otorgamiento responde a la subjetividad y disposición de las autoridades. Los testimonios recabados evidencian que no existe una ruta de atención para el otorgamiento, sino diversas rutas que difícilmente pueden homologarse, ni siquiera por estado.

Rutas de atención: Campeche

Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3
<p>1.- Recepción del Centro de Justicia para la Mujer, desde ahora CJM: Le preguntaron el motivo por el que acudía y le indicaron que debía esperar. El tiempo de espera fue de 30 min, aproximadamente.</p> <p>2.- Atención: Es atendida por personal de guardia, quien le pide relatar los hechos, se le preguntó si tenía marcas de la agresión. Quien la revisó comenzó con el registro de formatos, luego de tomar la declaración, <i>la abogada le ofreció la OP.</i> El tiempo aproximado de atención fue de 25 min.</p> <p>Requisitos: Relato de los hechos</p> <p>3.- Acompañamiento a casa y notificación de la OP al agresor: La abogada, en compañía de dos policías, llevan a la mujer a su domicilio y notifican al agresor que debe salir y permanecer fuera y lejos de la mujer por tres días, aunque posteriormente refiere que sólo fueron 48 horas.</p> <p>Una vez que el agresor se retira, la abogada proporciona un número de teléfono a la mujer para que se comunique en caso de emergencia.</p> <p>Tiempo en el que se otorgó la OP: 4 horas aproximadamente.</p>	<p>1.- Demanda- CJM: Luego de declarar ante el MP, le dicen que regrese a su domicilio; ella regresa y al volver los vecinos le advierten que el agresor está en su casa esperándola con otros hombres para agredirla. Regresa a CJM en donde le informan que por cuestiones de seguridad, es mejor dar seguimiento a los trámites de manera jurídica y le sugieren que vaya a vivir a otra parte, sin ofrecerle albergue.</p> <p>2.- Notificación de la OP al agresor: Desconoce el procedimiento que se llevó a cabo; considera que el agresor fue enterado por medio de los policías y que fue su hijo quien recibió la notificación, pero no está segura.</p> <p>Tiempo en el que se otorgó la OP: 12 horas</p> <p>Duración de OP: Desconoce el tiempo, nunca conoció el contenido de la OP, y hasta el momento de la entrevista reflexionó que seguramente la OP es la que le había entregado a su hijo, después de que éste y su pareja la corrieran violentamente de su domicilio.</p> <p>3.-Seguimiento: El caso fue canalizado a la casa de la justicia, el proceso se ha enfocado a la recuperación de la propiedad,</p>	<p>Previamente: Acude al DIF. Las asesorías que recibió ahí promovían la reconciliación con el agresor, alentándola todo el tiempo, a “no desbaratar a su familia”.</p> <p>Previo a iniciar el proceso, durante un episodio de violencia, el hijo de 10 años sale de casa y pide ayuda a una patrulla; el personal de policía se niega a entrar al domicilio e interceder, aun cuando la mujer y los hijos lo solicitaron. Sólo se limitaron a decirle que fuera al otro día al CJM a denunciar y le dieron un número de emergencia.</p> <p>1.- Módulo de atención: Le preguntan a qué va y luego le indican que no tardaría en pasar.</p> <p>2.- Asesoría jurídica: 1er momento- Abogada: La recibe y realiza una entrevista sobre los motivos por los que acude y la canalizan al departamento correspondiente para levantar la demanda.</p> <p>2do momento- Abogado: El abogado le ofrece la OP y le explica que ésta tiene una duración de 48 horas.</p> <p>3.- Peritajes psicológicos: Los agendan un mes después de que se levanta la demanda.</p> <p>Tiempo en el que se otorgó la OP: No se otorgó al momento de la denuncia sino un</p>

<p>Duración de OP: 48 horas</p> <p>4.- Seguimiento: No hay seguimiento sobre la OP. Ella se encuentra en un proceso legal por demanda de divorcio.</p>	<p>más que a salvaguardar la integridad de la mujer. Se le brindó atención psicológica.</p>	<p>año después, debido a la suma de denuncias acumuladas, que incluían, golpes, violación, hostigamiento, demanda de divorcio, entre otras.</p> <p>Duración de OP: 48 horas. Al agresor nunca se le notificó sobre la existencia de la OP.</p>
<p>Rutas de atención: Hidalgo</p>		
<p>Entrevista 4</p> <p>1.- Solicitud de informes en la Instancia de la mujer: Al solicitar información y asesoría jurídica, le indican que debe levantar un acta en el juzgado y regresar a solicitar una cita.</p> <p>2.- Juzgado: Levanta el acta de hechos y la remiten a la Instancia de la mujer.</p> <p>3.- Instancia de la mujer/Asesoría jurídica: La abogada inicia un expediente con el caso de la mujer, y comienzan a darle seguimiento; hace las gestiones para solicitar la OP al MP, explicándole que era para que no la siguieran violentando.</p> <p>4.- Notificación de la OP: La abogada le notifica a la mujer que dará seguimiento a su caso. En cuanto al agresor, la notificación fue llevada por personal del MP.</p> <p>Tiempo en el que se otorgó la OP: 5 horas</p> <p>Duración de la OP: Mes y medio</p> <p>5. Seguimiento: La abogada de la Instancia de la mujer se mantuvo en constante comunicación con ella y le explicó la situación y avances del caso. El MP también ha dado seguimiento al caso.</p>	<p>Entrevista 5</p> <p>1.- MP de la comunidad de origen- Acude a levantar la demanda por violencia familiar; la atención y el seguimiento es ineficiente.</p> <p>2.- Instancia de la mujer 1-Retoma la demanda por violencia y los trámites para el divorcio, comienzan a dar seguimiento a su caso; sin embargo, la abogada que la atiende es reubicada y la canaliza a la instancia de otra localidad (a una hora de distancia).</p> <p>3.- Instancia de la mujer 2- Es atendida directamente por la abogada, quien luego de analizar su caso le explica que podía acceder a una OP. La abogada logra que le otorguen la OP.</p> <p>Tiempo en el que se otorga la OP: Entre 15 y 20 días</p> <p>Duración de la OP: Considera que es permanente.</p> <p>4.- Juzgados del Municipio-En los juzgados se lleva el procedimiento para el proceso de divorcio que actualmente tiene.</p> <p>5. Seguimiento: Acude una vez a la semana a la Instancia de la mujer a asesoría jurídica y psicológica.</p>	

Ruta de atención: Oaxaca

Entrevista 6

1. Síndico de la comunidad de origen: La familia acude a levantar la demanda por el homicidio de su hermana y la refieren al MP de otra localidad (a dos horas de distancia).

2.-MP del Municipio: La familia acude a levantar la demanda por el homicidio de la mujer, la atención es en extremo ineficaz y sin capacidad de seguimiento, no dan cuenta de las evidencias, no protegen el área, no se inicia la búsqueda del responsable. La negligencia permitió que el homicida regresara al domicilio un par de días después y se llevara sus pertenencias.

3.-Consortio para el diálogo parlamentario y la equidad Oaxaca: La hermana de la mujer asesinada, refiere que fue sólo en función del acompañamiento de Consortio, que las autoridades comenzaron a dar seguimiento al caso. A partir de ese momento, el trato de las autoridades fue distinto.

4.- Fiscal de la Capital: Acuden para conocer las alternativas para dar seguimiento al proceso, las gestiones fueron realizadas por Consortio pues anteriormente no contaban con ningún respaldo institucional y el acceso a la información era completamente negado.

5.- Procuraduría del Estado: Da seguimiento e indica al MP de Huajuapán, que levanten la orden de aprehensión para el agresor y se levante la OP para la niña (testiga presencial del asesinato de su madre a manos de su padre). Se ha puesto en contacto con la familia para ofrecerles acompañamiento psicológico para la hija e hijo de la víctima.

6.- MP del Municipio: Por órdenes de la procuraduría, realizó los trámites para las órdenes de aprehensión y de protección, no sin antes reclamar a la familia por haber solicitado la intervención de la procuraduría.

7.- Síndico de la comunidad de origen: La familia va recurrentemente a notificar a las autoridades, de la OP para la menor, para que envíen personal y la hagan válida.

Tiempo en el que se otorgó la OP: nueve meses después del asesinato de la mujer.

Requisitos: Testigos

Duración de la OP: Considera que es permanente / Lo desconoce

8. Seguimiento: Actualmente, todo el procedimiento es acompañado por Consortio; les brindan atención jurídica y realizan las gestiones para agilizar los trámites. La OP ha consistido en rondines de la policía que pasaron de uno cada tercer día al principio, a uno mensual ahora.

Rutas de atención: Jalisco

Entrevista 7

1.- Cruz Verde: La mujer acude a la Cruz Verde luego de haber sido golpeada por su ex pareja. Ella había investigado previamente que para acceder a una OP debía llevar un examen médico, la atención que recibió fue sensible y amable.

2.- MP: Acude a las oficinas del MP a solicitar una OP, le toman su declaración y le dicen que regrese a casa y que posteriormente se comunicarían con ella; al paso de un mes le marcan y le solicitan que lleve testigos para ratificar la denuncia. Solicita expresamente la OP y le indican que no es procedente pues no cuenta con marcas graves de violencia. **No le otorgan la OP.**

Entrevista 8

1.-MP: Acude a levantar una demanda después de que el agresor intenta entrar en casa de sus padres y quería matarla; sin embargo, en el MP no le toman la demanda por violencia al argumentar que llevaba más de 8 meses sin vivir con él y sólo le toman la declaración como testigo. Los cargos se levantan por allanamiento de morada de la casa de sus padres.

2.-Asesoría jurídica: Una de sus hermanas le refiere el número de tres abogados para que consulte con ellos y busque que le den seguimiento, una de las abogadas que le recomiendan le indica que puede solicitar la OP en el MP.

3.- MP: Regresa al MP a solicitar la OP y ahí le preguntan que quién le dijo de eso, la mujer refiere que fue su abogada y es entonces cuando le realizan los trámites para otorgarle la orden, le explican que la duración es por tres meses, pero que no se trataba de ponerle niñera al agresor.

Tiempo en el que se otorgó la OP: 1 día

Duración de OP: 3 meses

4.- Juzgado de lo familiar: Es referida al juzgado de lo familiar para que ahí inicie y de seguimiento al proceso por violencia.

5.- Instituto de las Mujeres Jalisco: Acude a una asesoría jurídica para despejar las dudas que tenía sobre la OP y le indican que la OP no es un chaleco antibalas, así que el agresor podría violentarla en cualquier otro momento.

8.- Acompañamiento: Actualmente está en proceso de divorcio y el acompañamiento lo lleva con una abogada particular. Le ofrecieron renovar la OP, pero ella no le ve sentido.

Frente a lo anterior, es posible ubicar que el acceso a los mecanismos de justicia y la exigibilidad de derechos para las mujeres se ve coartado por las herramientas con las que cuentan; existe una preocupante realidad que refleja el desconocimiento de los procedimientos por parte de las mujeres y de su derecho a un trato digno. Asimismo, es aún más preocupante la respuesta que obtienen las mujeres del personal que las atiende, lo que en ocasiones se limita a todo a un proceso burocrático que se acentúa con las condiciones sociales de las mujeres.

“No se vale que porque somos pobre, somos humildes, no se nos haga justicia”

Entrevista 6

Encontramos que las rutas de acceso a una OP no son homogéneas, inclusive el ofrecimiento no es inmediato ya que en sólo uno de los casos se le informó a la mujer el mismo día, que tenía derecho a acceder a una OP. En otros cinco casos se las ofrecieron luego de haber regresado a sus domicilios y haber recibido de nuevo agresiones e incluso amenazas de muerte por parte del agresor. En el último de los casos, la única mujer que acudió directamente a solicitar una OP, consciente de su derecho de acceder a ella, se le solicitaron pruebas de la violencia que había vivido y un examen médico; no obtuvo mayor respuesta excepto que su demanda no era procedente, cuando por disposición de la LGAMVLV, bastaría con el testimonio de las mujeres para dar cauce al proceso.

En los casos en que les fue otorgada una OP, se ubicó una diferencia significativa en el tiempo en el que fueron otorgadas, pues el rango muestra diferencia de tiempo desde dos horas, semana y media y en el menos afortunado de los casos, nueve meses. Aun así resulta alarmante como las mujeres a las que se les otorgó la OP en un promedio de 10-12 días, refieren que la respuesta fue “rápida”.

“Entre que me atendieron y que fueron a buscar a él, pasó un tiempo muy corto: semana y media.”

Entrevista 3

Lo anterior da cuenta de la poca capacidad de respuesta institucional para la protección de las mujeres, pues aún en los casos en los que la OP fue otorgada el mismo día, la atención que recibieron las mujeres pasaba por la subjetividad de quien las atendía, y tenían que soportar comentarios como:

“Señora, el señor por el derecho que tiene de ser padre, yo no le puedo poner una niñera, ni patrulla en su casa las 24 horas.”

Entrevista 8

Sobre los tiempos de duración de las OP se encontró que variaron de 48 a 72 horas, y de uno hasta tres meses. Cabe resaltar que una de las mujeres creía que la duración era de carácter permanente.

Sólo las tres mujeres de Campeche fueron asesoradas por servidoras/es públicos sobre su derecho a acceder a una OP; sin embargo, aun cuando esto ocurrió, se aprecian deficiencias marcadas en los procesos de atención.

Las mujeres refirieron que durante el proceso no contaron con la certeza del apoyo de las autoridades; refirieron que en algunos casos las dejaron solas con el agresor en casa, o se retiraron inmediatamente después que le notificaron que debía de irse, sin asegurarse de que no se quedara en los alrededores. Algunas, incluso, no contaban con la certeza de que el agresor hubiera sido notificado. El común denominador es que confiaban en que las autoridades estaban haciendo lo que les correspondía para salvaguardar su integridad, a pesar de no ser suficiente.

De las siete mujeres a las que se les otorga la OP existe una marcada coincidencia en cinco que identificaron el periodo de vencimiento de la orden, todas ellas manifestaron preocupación de saber qué sucedería cuando la OP venciera, dado que no había nada que les asegurara su integridad en el momento en que el agresor pudiera acercarse de nuevo, y sentían miedo de haber provocado que las violentaran más.

“¿Y después de las 48 horas? yo pensaba, ¿qué se puede hacer, la podré extender?” Entrevista 3

En cuanto al caso de la mujer que identificó que la OP no tiene vencimiento, resulta interesante apreciar que ella sentía un grado de seguridad mucho más elevado en comparación con las demás, bajo el argumento que en cualquier momento ese documento la respaldaba y gracias a él, el agresor debería mantenerse lejos.

“La abogada me avisa que nos dieron la orden de protección, me explicó para qué sirve, me dijo que sacara copias y que la lleve a donde quiera que vaya y que en caso de que él se acerque a mí, llame a la patrulla y acudirán de inmediato... la orden no tiene vencimiento, no dice el papel.”
Entrevista 5

En contraste con lo anterior, una de las mujeres manifestó haber acudido a una siguiente asesoría jurídica en el Instituto de las Mujeres de Jalisco, donde le explicaron que la OP no le daba la garantía para que el agresor se alejara permanentemente de ella y que si entre sus planes estaba agredirla, lo haría con o

sin OP; a raíz de eso la mujer decidió no renovarla (como le habían ofrecido en el MP), pues no le veía sentido.

“Cuando voy al Instituto de la Mujer y me dicen: -No es un chaleco antibalas; digo, tómala, no me está dando esa seguridad que yo creía en un principio. Si el señor me va a hacer algo, me lo va a hacer con o sin restricción.”

Entrevista 7

Calidad de la atención

En relación con la atención que recibieron las mujeres al momento de acudir a levantar una demanda, y que posteriormente derivó en el ofrecimiento de una OP, se ubicaron polos encontrados en la percepción del servicio; para ello es necesario considerar que todas las mujeres acudieron a otros espacios o recibieron información de otros actores, antes de llegar a la institución que les otorgó la OP. Para algunas esto representó un proceso complicado y con condiciones no siempre accesibles, mientras que para otras bastó el hecho de solicitar información para que comenzara el proceso para el otorgamiento de la OP.

Resulta necesario enfatizar que en el perfil de las mujeres, no existe la capacidad económica e independencia como herramientas de vida, lo que significó un obstáculo para acceder a una adecuada atención de las instituciones, en todos los casos. Se encontró que en aquellas mujeres cuyo perfil económico es más bajo y coincidentemente proceden de comunidades indígenas, el trato otorgado en las primeras etapas de búsqueda de solución fue indiferente, agresivo y cuestionaba, de manera reiterada, los argumentos que daban las mujeres.

“No nada más es el caso de usted, fíjese ahí la cantidad de expedientes.”

Entrevista 6

Durante los filtros de atención previa al otorgamiento de las OP, sólo en uno de los casos, la mujer declaró haber tenido condiciones de trato dignas y consideró que la escucha, la información otorgada, el lugar de atención y el lenguaje utilizado por la abogada que dio seguimiento a su caso fue en todo momento el adecuado y calificó el servicio como muy bueno.

“Aquí me cambiaron la vida, me siento libre, me siento otra, me siento como si fuera una niña, que quiero vivir.”

Entrevista 4

Cinco de las mujeres describieron que la información recibida antes de llegar a la institución que les otorgó la OP fue difusa, tajante y sin posibilidad de seguimiento, lo que se tradujo en el desconocimiento de su derecho a acceder a una OP. Fue necesario para ellas recibir el asesoramiento de alguna organización, conocidos o de ser insistentes en el procedimiento. Una vez que las mujeres contaron con los elementos para que la OP les fuera otorgada, atravesaron por un esquema sin procedimientos fijos, en el que tuvieron la obligación permanente de comprobar lo que declaraban a través de la presentación de testigos.

“Acudí a poner la demanda porque me obligó a tener relaciones y la licenciada que me atendió me dijo que para proceder se necesitaban dos testigos y la misma licenciada me preguntó si estaba segura (...) la demanda no procedió, intenté conseguir testigos pero nadie quiso.”

Entrevista 3

Las mujeres que fueron atendidas por las instancias de la mujer o acompañadas por una organización de la sociedad civil o asesoradas por una abogada particular, describieron la atención recibida como amable, digna y comprometida.

En relación con la atención que recibieron las mujeres directamente en el MP, narraron las condiciones como poco favorables, ya que la declaración se hizo en un espacio abierto y en algunos casos, con declaraciones simultáneas a los lados. La cercanía de los escritorios no generaba un ambiente de privacidad.

Algunas mujeres identificaron que algunas autoridades contaban con la capacitación para atender a mujeres que viven una situación de violencia, contrario a la experiencia de otras que refirieron falta de empatía, de atención debida, de distracción y de no asentar los hechos narrados de forma adecuada o hacerlo de manera muy sintetizada. Además, hubo momentos en los que algunas se sintieron cuestionadas sobre el relato y otras expresaron haberse sentido juzgadas, cuestionadas e incluso culpadas de la situación que vivía.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Dar voz a las mujeres amplía sin lugar a duda la gama de posibilidades y retos frente a los que se encuentran las mujeres, las organizaciones civiles, el OCNF y las instituciones para erradicar la violencia de género y garantizar el acceso a una vida libre de violencia en general y a una OP en particular.

Es alarmantemente significativo encontrar en ocho relatos una gama tan diversa de las violencias a las que se enfrentan las mujeres, no sólo por parte de sus

parejas o ex parejas, sino de sus familias, de las autoridades y de las instituciones que debieran protegerlas.

Como resultado de este proceso de investigación, se encontró una preocupante situación en las condiciones de atención para las mujeres que manifiestan haber vivido violencia, lo cual resulta en una distancia lejana entre la práctica institucional y lo establecido en el marco jurídico de derechos humanos. Existe un sistema que condiciona los tratos desiguales y se traduce en un entorpecimiento reiterado para el acceso a la justicia, y esto abona a la naturalización de las violencias que viven las mujeres y con ello, también se obstaculizan las capacidades de respuesta y acción sociales e institucionales.

Los relatos de las mujeres demuestran claramente que el Estado mexicano cuenta con omisiones graves en cuanto a la estandarización de los instrumentos internacionales en las rutas de atención para mujeres víctimas de violencia, aun cuando se encuentra referido en la Reforma de 2011 del Artículo Primero Constitucional.

En específico para el tema de otorgamiento de OP no existen condiciones que permitan a las mujeres identificar que cuentan con el derecho de acceder a un OP. Al mismo hecho de desconocer su existencia, se suma que la OP no figura como recurso inmediato para las mujeres, al momento en que acuden a levantar una demanda por hechos de violencia..

En cuanto al tema del proceso de atención existen mecanismos variados que dan cuenta de protocolos dispares o inexistentes, que se traducen en rutas no homologadas para el seguimiento de los casos. Del mismo modo, una vez que las mujeres accedieron a la OP, no contaron con los elementos suficientes para identificar el objetivo de la misma, su duración y alcance de protección para ella y su familia.

Sin tener la posibilidad de establecer comparaciones interestatales y generalidades es importante rescatar las grandes deficiencias en la atención recibida por las autoridades, a pesar del apoyo de las organizaciones de la OCNF. Esto lleva a pensar que probablemente la atención que reciben las mujeres que no fueron apoyadas es todavía más deficiente.

De este modo, para las mujeres conceptualizar qué es y para qué sirve una OP fue complejo, pues a pesar de haber vivido largos procesos de denuncia, otorgamiento y/o negación de una OP, no identificaron que la experiencia con la que cuentan representa la base para el concepto de 'orden de protección'. Sin

embargo, reconocen con mayor facilidad los vacíos que experimentaron en la atención y definen para ello el deseo reiterado de encontrar en el servicio escucha y buen trato.

Para avanzar en el acceso a la justicia y la exigibilidad de los derechos de las mujeres, se necesita transitar al efectivo ejercicio de la LGAMVLV, que salvaguarde y garantice en la realidad, la seguridad y vida de todas las mujeres.

Las respuestas obtenidas a lo largo del estudio permitieron ubicar las áreas a fortalecer en los procesos de atención y los bajos estándares que tienen las mujeres de un servicio de calidad al momento de iniciar el proceso de denuncia, con las implicaciones que esto conlleva para el debido ejercicio y exigencia de sus derechos. Cabe resaltar que si las expectativas iniciales se enfrentan con las propuestas de mejoras proporcionadas por algunas mujeres, se evidencia que a pesar de todas sus carencias, el proceso de denuncia permitió a algunas de ellas empoderarse y reconocer deficiencias y vacíos en la atención y acceso a la justicia.

La ausencia de protocolos de atención efectiva para mujeres que viven violencia es uno de los hallazgos reiterados en el estudio de las condiciones de violencia por las que atraviesan las mujeres, y se evidencia un proceso de reproducción de violencia sistémica. Esto es una tarea urgente de las instituciones cuya responsabilidad está enmarcada en la atención y resolución de este tipo de situaciones. Resulta evidente que no se cuenta con mecanismos de seguimiento específicos para mujeres, pues todas refieren no haber contado con información suficiente ni haberse sentido completamente seguras, una vez que la OP les fue otorgada y que las autoridades permanecieron ausentes.

Las mujeres que participaron en este estudio describieron, a lo largo de las entrevistas, una serie de elementos que desde su experiencia consideran no deberían estar ausentes en el proceso de atención para garantizar un servicio efectivo. En primer término está la capacidad de escucha de quien las atiende, así como el trato digno y sin prejuicios sobre lo que expresan haber vivido al momento de iniciar un proceso. Expresaron también la necesidad de que la ruta de atención no se preste a situaciones burocráticas y/o corruptas. Para ejemplificarlo mencionaron prácticas recurrentes como los tiempos de espera, el papeleo para el seguimiento y las “vueltas” recurrentes a las instituciones para dar seguimiento a sus casos. También se encontró que las mujeres insisten en contar con asesoría psicológica inmediata, previo a la declaración de los hechos.

Reconocen desde su experiencia que el acceso a la justicia para las mujeres ha sido complejo y con obstáculos constantes en lo que refiere al acceso de

información sobre el proceso y la ruta a seguir, por lo que entre sus observaciones también se encontró la necesidad de que las instituciones hagan valer las leyes y les expliquen con detenimiento las alternativas con las que cuentan.

Asimismo, se encontró que las mujeres mencionan como escenario deseable que los procesos no se alarguen como consecuencia del desinterés y evasión de los agresores, ya que en la mayor parte de los casos, omiten los llamados, piden prórrogas al proceso y terminan por entorpecer el seguimiento.

Resulta indiscutible el hecho de que las mujeres deben tener, en todo momento, la posibilidad de contar con un servicio cálido que informe en qué consisten los procedimientos que se llevan a cabo y, en especial, el objetivo que tienen las OP como mecanismo de protección, y que conozcan sus alcances, el tiempo exacto de vencimiento y qué hacer una vez que ésta se venza. Además, deben estar informadas de que en los casos de peligrosidad elevada, cuentan con el ofrecimiento de un albergue o casa de emergencia que les dé las condiciones de seguridad necesarias para salvaguardar su integridad y la de sus familias.

Es importante además que la atención que reciban, se realice en espacios con condiciones que permitan a las mujeres expresarse libremente, con un trato digno, sin burlas, sarcasmos, ni señalamientos, un servicio enfocado a dar respuesta a la situación y con la garantía de no quedar inconcluso o en el archivero.

Bibliografía

INFORMES Y PUBLICACIONES INTERNACIONALES

Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, 20 de enero de 2007

Informe No. 54/01, Caso 12.051, María Da Penha vs Brasil, Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Informe Anual, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001.

Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/ser.L/V/II, 9 de diciembre de 2011.

Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan vs Estados Unidos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 21 de julio de 2011.

Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González y otros (México), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 9 de marzo de 2007, párrs. 247-255;

Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C No. 205, párr. 285.

Corte Europea de Derechos Humanos, Caso de Opuz vs Turquía, Petición 33401/02, 9 de junio de 2009

Comité para la eliminación de todas las Formas de Violencia contra la Mujer (Comité CEDAW) Naciones Unidas, Opinión sobre la Comunicación 6/2005, Fatma Yildirim vs Austria, 21 de julio de 2004.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, Tabulados básicos.

Naciones Unidas, Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Resolución de la Asamblea General 48/104, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994.

Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General 19, La violencia contra la mujer, Doc. HRI/GEN/1//Rev.1.

Informe No. 4/01, María Eugenia Morales de Sierra vs Guatemala, Comisión Interamericana de De Derechos Humanos, 19 de enero de, 2001.

Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser/L/V/II.124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, párr. 140.

Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General 25, referente a medidas especiales de carácter temporal, ONU Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), sección II, párr. 12.

Informe No. 81/10, Caso 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros (Estados Unidos), Interamericana de De Derechos Humanos, 12 de Julio de 2010, párr. 62;

Informe N° 52/07, Petición 1490-05, Jessica Gonzáles y Otros (Estados Unidos), Comisión Interamericana de De Derechos Humanos, 24 de Julio de 2007, Informe Anual de la CIDH 2007, párr. 42;

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68 (20 de enero de 2007), párr. 26; 56

Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 235.

Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México, OEA/Ser. L/V/II.117. Doc. 44 (7 de marzo de 2003), párr. 51.

Caso Fernández Ortega vs México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 191.

Marco de legislación modelo sobre la violencia doméstica, Comité de Derechos Humanos, 52º período de sesiones, E/CN.4/1996/53/Add.2, 2 de febrero de 1996.

Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, Tabulados básicos.

ONU Mujeres Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Comisión Especial para conocer y dar seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las Autoridades Competentes en relación a los Femicidios registrados en México. Instituto Nacional de las Mujeres. “Femicidio en México, aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009”. Primera Edición 2011.

ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Comisión Especial para conocer y dar seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las Autoridades Competentes en relación a los Femicidios registrados en México. Instituto Nacional de las Mujeres. “Violencia feminicida en México, características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas 1985-2010”. Primera Edición 2012.

[Informe de la reunión del grupo intergubernamental de expertos encargado de examinar y actualizar las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal](#), Bangkok, 23-25 de marzo de 2009, parte IV, artículo 16, h.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, A/RES/63/155, 30 de enero de 2009, párrs. 11, 14, 15 y 16. CIDH,

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010, párr. 10. CIDH,

Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.132; Doc. 14 rev. 119 julio 2008

PUBLICACIONES

Casique, Irene, y Roberto Castro. *Violencia en el noviazgo entre los jóvenes mexicanos*. México: UNAM, CRIM, IMJUVE, 2010.

Gómez Orbaneja, Emilio *Funciones y Conceptos Formales de Derecho*. México. 1974, p.17.

Lagarde, Marcela *Género y poderes*. Costa Rica: Instituto de Estudios de la Mujer-Universidad Nacional, 1995.

----- “El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia”, en Virginia Maquieira (editora) *Mujeres, Globalización y Derechos Humanos*. Madrid: Cátedra, 2010pp. 477-534,

Peyrano, Jorge *Medidas Autosatisfactivas*. Rubinzal-Culzoni: Buenos Aires, 2008.

Violencia familiar y exclusión del hogar, Universidad de Belgrano, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, las Tesinas de Belgrano N 289 Déborah Paola Galli, Julio 2009.

Amnistía Internacional (2009) *La lucha de las mujeres por la seguridad y la justicia. Violencia Familiar en México*. Amnistía Internacional: México

Sales Heredia, Renato (2012) “Las órdenes de protección y su implementación en Campeche”, en *Colección Revista Campechana de Justicia*, México. 16 pp.

ONU (2012) *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División para el Adelanto de la Mujer, Naciones Unidas, Nueva York.

Bogantes Rojas, Rosette (2008) “Violencia Doméstica”, en *Medicina Legal de Costa Rica*, vol. 25 (2), setiembre 2008. ASOCOMEFO-Departamento de Medicina Legal, Poder Judicial, Costa Rica. 55 pp.

Johnstone RL, (2006) ‘Feminist Influences on the United Nations Human Rights Treaty Bodies, Human Rights Quarterly.

Buzawa Eva y Buzawa Carl (2003) “Domestic violence: The criminal justice response”, California.

Kelly, Liz (1988). *Surviving Sexual Violence*. Cambridge, Polity Press.

Páginas web

Órdenes de protección, ONU Mujeres, Centro Virtual de conocimiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y niñas, en <http://www.endvawnow.org/es/articles/835-ordenes-de-proteccion.html> [última visita 08/abril/2013]

Orden de protección de emergencia o ex parte, ONU Mujeres, Centro Virtual de conocimiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y niñas, en <http://www.endvawnow.org/es/articles/836-orden-de-proteccion-de-emergencia-o-ex-parte.html> [última visita 08/abril/2013]

Enfoque interinstitucional y respuesta comunitaria coordinada, <http://www.endvawnow.org/es/articles/127-enfoque-interinstitucional-y-respuesta-comunitaria-coordinada.html> [última visita 08/abril/2013]

ONU-Mujeres, Disposiciones relativas a advertencias, plazos de las órdenes de protección y otras disposiciones clave, en <http://www.endvawnow.org/es/articles/840-disposiciones-relativas-a-advertencias-plazos-de-las-ordenes-de-proteccion-y-otras-disposiciones-clave.html> [última visita 08/abril/2013]

Piden IMP órdenes de protección para mujeres violentadas, El Heraldo de Puebla, Alejandra Corona Flores <http://heraldodepuebla.com.mx/2012-11-25/generales/pide-ipm-%C3%B3rdenes-de-protecci%C3%B3n-para-mujeres-violentadas> [última visita 08/abril/2013]

Enfoque interinstitucional y respuesta comunitaria coordinada, ONU Mujeres, Centro Virtual de conocimiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y niñas, <http://www.endvawnow.org/es/articles/127-enfoque-interinstitucional-y-respuesta-comunitaria-coordinada.html> [última visita 08/abril/2013]

Anexos

Anexo I

Instrumento de medición de percepción de atención recibida al solicitar una OP

Sección _____ I: _____ Datos socio-demográficos
Entrevista _____ Estado _____

Número	Preguntas	Respuestas y códigos
1.	¿Dónde vives?	<input type="checkbox"/> 1. Campeche <input type="checkbox"/> 2. Hidalgo <input type="checkbox"/> 3. Jalisco <input type="checkbox"/> 4. Oaxaca
2.	¿En qué colonia vives?	
3.	¿Con quién vives?	
4.	¿Con cuántas personas compartes tu casa?	
5.	¿Cuántos años tienes?	_____ años
6.	¿Cuál es tu estado civil?	<input type="checkbox"/> 1. Soltera <input type="checkbox"/> 2. Casada <input type="checkbox"/> 3. Unión libre <input type="checkbox"/> 4. Divorciada/Separada <input type="checkbox"/> 5. Viuda
7.	¿Tienes hijos? ¿Cuántos? ¿Qué edad tienen?	<input type="checkbox"/> 1° <input type="checkbox"/> 2° <input type="checkbox"/> 3° <input type="checkbox"/> 4° ...
8.	¿Cuál es tu nivel de escolaridad?	<input type="checkbox"/> 1. Ninguno <input type="checkbox"/> 2. Primaria <input type="checkbox"/> 3. Secundaria <input type="checkbox"/> 4. Preparatoria <input type="checkbox"/> 5. Licenciatura <input type="checkbox"/> 6. Otro tipo de educación superior (especifique): _____
9.	¿A qué te dedicas?	<input type="checkbox"/> 1. Estudiante <input type="checkbox"/> 2. Empleada <input type="checkbox"/> 3. Desempleada <input type="checkbox"/> 4. Vendedora <input type="checkbox"/> 5. Ama de casa <input type="checkbox"/> 6. Otro (especifique): _____
10.	¿Quién o quienes sustentan el hogar?	<input type="checkbox"/> 1. Yo <input type="checkbox"/> 2. El papá de los niños <input type="checkbox"/> 3. Los dos <input type="checkbox"/> 4. La nueva pareja <input type="checkbox"/> 5. Abuelos maternos <input type="checkbox"/> 6. Abuelos paternos <input type="checkbox"/> 7. Otra (especifique): _____

Sección II: Antecedentes: Conocimientos de la entrevistada

11. ¿Sabes qué es una Orden de Protección?
12. ¿Cómo lo sabes?
13. ¿De dónde obtuviste la información?
14. ¿Para qué sirve una Orden de Protección?
15. ¿A dónde hay que acudir para solicitar una?

16. ¿Qué requisitos necesitas para solicitarla?
17. ¿Alguna vez has necesitado una Orden de Protección? **SI/NO**

Sección III: Experiencia

Ahora vamos a pasar a una sección de preguntas más sensibles sobre tu experiencia, te recordamos que los datos son confidenciales y no es necesario dar nombres, si hay alguna pregunta que te incomode, no tienes que responderla.

18. ¿Qué es lo que esperas de un buen servicio de atención jurídica para mujeres en situación de violencia?
19. Cuando iniciaste con el trámite para la Orden de Protección, ¿Cómo imaginabas que sería?
20. ¿Alguna vez has solicitado una Orden de Protección?
21. ¿Cómo supiste que podías obtener una Orden de Protección? (**Nota:** *Sondear si ella sabe de primer momento que tiene derecho a una OP, o se entera a través de otras personas o instituciones -al momento de la atención- y en qué momento se entera).*
22. ¿Quién la solicitó? (**Nota:** *Sondear si fue:*
- a) *Ella*
 - b) *Familiar*
 - c) *Amistad*
 - d) *Abogada/o*
 - e) *OSC*
 - f) *Institución:_____)*
23. En caso de no ser ella la solicitante de la Orden de Protección, preguntar ¿Cuál fue el motivo por el que no lo hizo?
24. ¿Cuál fue el motivo por el que pediste/pidieron la Orden de Protección?
25. ¿Esto había ocurrido antes? SI, NO, ¿Desde cuándo?
26. ¿Qué fue lo que te llevó a solicitar la Orden de Protección en esta ocasión?
27. ¿Cuánto tiempo pasó entre (**Nota:** *citar el evento (motivo) descrito por la entrevistada en la pregunta 24)* y que se pidió la Orden de Protección?
28. ¿Por qué paso ese tiempo?
29. ¿Podrías contarnos Cómo fue el proceso para tramitarla?
- a) ¿Dónde la tramitaste?
 - b) ¿Alguien te acompañó? ¿Quién?
 - c) En caso de que alguien te haya acompañado, ¿Le permitieron estar contigo durante el proceso?
 - d) Cuando llegaste, ¿Cómo supiste a dónde ir?
 - e) ¿Te pidieron algún requisito? (**Nota:** *sondear solicitud de pruebas, hacer una denuncia contra el agresor...)*
 - f) ¿Cuál o cuáles?
 - g) ¿Hubo algún costo?
 - h) ¿Tuviste que ir más de una vez?
30. ¿Alguna vez te han **otorgado/negado** (Nota: una Orden de Protección? SI/NO (**Nota:** *Si NO se la otorgaron hacer preguntas 30.2, 30.4 y 30.6)*
- | | |
|-----------------|-----------------|
| Si la otorgaron | NO la otorgaron |
|-----------------|-----------------|
- 30.1 ¿En qué consistió la Orden de Protección / De qué se trató? tipo
- 30.2 ¿Por qué no te la otorgaron?

30.3 ¿Quién te la otorgó?

30.4 ¿Quién te la negó?

30.5 ¿Cuánto tiempo duró?

30.6 ¿Cuándo no te la otorgaron?

30.7 ¿Cuándo te la otorgaron?

* filtro - 2011 termina la entrevista

+ 2011 sigue la entrevista

31. ¿Cuánto tiempo pasó entre que la solicitaste (o alguien más la solicitó) y te la **otorgaron /negaron**?

32. ¿Por qué pasó ese tiempo?

Sección IV: Ruta de atención

33. ¿Quién o quienes te atendieron durante todo el proceso de gestionar una OP?

Personal que brindó atención	Tiempo de espera y motivo	Atención que recibió Qué le dijo, qué hizo por usted	Lugar en el que fue atendida	La información que te brindó ¿fue suficiente, clara y te permitió continuar con el proceso?	Con quién te refirió	Tiempo de atención y motivo

Sección V: Calidad de la atención

34. La información que te brindó (citar a cada persona mencionada en pregunta 33), ¿te sirvió para continuar con el trámite?

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

35. Las explicación que te dio (citar a cada persona mencionada en pregunta 33), ¿fue clara y sencilla para obtener la OP?

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

36. (Citar a cada persona mencionada en pregunta 33) ¿Te brindó confianza y seguridad para contar tu situación?

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

37. (Citar a cada persona mencionada en pregunta 33) ¿Te ayudo a buscar una solución para obtener la OP?

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				

3°				
4°				

38. Consideras que (citar a cada persona mencionada en pregunta 33) ¿Está capacitada/o para atender a mujeres que solicitan/necesitan una OP?

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

39. En algún momento sentiste que (citar a cada persona mencionada en pregunta 33) ¿Cuestionaba tu testimonio?

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

40. En algún momento sentiste que (citar a cada persona mencionada en pregunta 31) ¿te culpaba de lo ocurrido?

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

41. ¿En algún momento (citar a cada persona mencionada en pregunta 33) te sugirió resolver el problema, reconciliándote con _____? (agresor)

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

42. ¿Cómo se refería/te llamaba (citar a cada persona mencionada en pregunta 33) durante la atención? *nota: sondear victimización*

	Persona	Si	No	Por qué
1°				
2°				
3°				
4°				

43. Durante la atención que recibiste de (citar a cada persona mencionada en pregunta 33), ¿sentiste algún tipo de agresión en tu contra?

	Persona	Si	No	¿Por qué? ¿Qué tipo de agresión?
1°				
2°				
3°				
4°				

44. Durante la atención que recibiste de (citar a cada persona mencionada en pregunta 33), ¿En algún momento te sentiste discriminada?

Persona	Si	No	Por qué

Sección V/1: Calidad de la atención

45. El lugar en el que te atendieron ¿Te hacía sentir cómoda, segura y libre de expresarte?

46. ¿De manera general cómo calificarías la atención que recibiste situación?

Muy bueno	Bueno	Algo bueno	Nada bueno
-----------	-------	------------	------------

47. Si tuvieras que definir o dar un adjetivo a la atención ¿Cuál sería? (Nota: cálida, indiferente, presuroso, grosero, amable, humano, etc....)

48. ¿Cómo te sentiste durante el proceso para que te otorgaran la OP?

49. ¿Si tuvieras una amiga que está en una situación de violencia, la recomendarías solicitar una Orden de Protección? SI NO ¿Por qué?

Sección VI: Seguimiento

50. Una vez que te otorgaron la OP, qué sucedió. *Nota: sondear seguimiento*

51. ¿Crees que la OP que te dieron, resolvió tu situación? SI NO ¿Por qué?

52. Si después de esa ocasión has necesitado otra Orden de Protección, ¿La has solicitado? SI NO ¿Por qué?

Consentimiento Informado

Título del estudio: Percepción de la asistencia recibida de autoridades públicas por mujeres buscando una Orden de Protección en los estados de Jalisco, Campeche, Hidalgo y Oaxaca.

Introducción: Buenos días, mi nombre es Xipatl Contreras, consultora de Católicas por el Derecho a Decidir (CDD), organización no gubernamental sin fines de lucro, integrada por personas católicas, que defiende los derechos humanos de mujeres y jóvenes, desde una perspectiva ética, católica y feminista, en el marco del Estado laico.

Objetivo del proyecto: CDD junto con el Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio (ONCF), participa en el proyecto de Implementación efectiva de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia. La meta del proyecto es incrementar el acceso a la justicia para víctimas de femicidio y sus familias, así como para las mujeres en riesgo de violencia, por medio de la ejecución correcta de los protocolos de investigación criminal de femicidio, el reglamento para las Alertas de Violencia de Género y OP.

Objetivo del estudio: Recopilar información que permita conocer: *a) la percepción de las mujeres sobre la atención que han recibido de autoridades públicas cuando han buscado una Orden de Protección b) lecciones claves y prácticas promisorias de aprendizaje*

Procedimiento: Con la finalidad de conocer la percepción de las mujeres que solicitaron OP, le queremos pedir que participe en una entrevista individual que será audio-grabada y tendrá una duración aproximada de una hora. Su participación es totalmente voluntaria y puede retirarse en cualquier momento. Sus respuestas sinceras y honestas, nos permitirán: ajustar estrategias para mejorar el acceso de mujeres a una Orden de Protección identificando los nudos en la implementación y discutiendo con las autoridades correspondientes. Recuerde que esta entrevista no es un examen, sino un registro de sus percepciones y opiniones.

Consentimiento y confidencialidad: En caso de que decida participar, le vamos a solicitar que firme esta carta de consentimiento y nos proporcione algunos datos generales (edad, sexo, lugar de residencia, estado civil, escolaridad, religión). Queremos enfatizar que tiene el derecho de no responder a cualquier pregunta que le incomode. Sus respuestas serán completamente anónimas. Ninguna persona podrá identificarla, y sólo el personal que trabaja en el proyecto conocerá la información. Usted será identificado mediante un código y no será identificado personalmente.

En cumplimiento a las disposiciones de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Católicas por el Derecho a Decidir, A.C protege la seguridad y confidencialidad de sus Datos Personales en los términos del aviso de privacidad publicado en: www.catolicasmexico.org

No existe beneficio directo para Usted por su participación en esta evaluación. Sin embargo, si decide participar estará colaborando en la defensa de los derechos humanos de las mujeres

Personas a quien contactar en caso de duda sobre este estudio: Si usted tiene dudas generales acerca del estudio o de su participación en esta entrevista puede comunicarse con Verónica Sunderland de Católicas por el Derecho a Decidir México, a los teléfonos: (01 55) 5554-5748, 5554-2902 de la ciudad de México.

Página de firmas

Si usted ha leído la carta de consentimiento informado o se la han leído y explicado, y usted entiende la información y voluntariamente accede a participar en esta encuesta, por favor escriba su nombre y firme o marque su huella digital.

Nombre del participante	Firma del participante	Fecha
-------------------------	------------------------	-------

Anexo II

GUIA DE PREGUNTAS PRESENTADAS A TRAVES DEL SISTEMA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La primera guía se solicitó en el mes de enero y estuvo integrada con las siguientes 13 variables:

1. De cuántos hechos de violencia contra mujeres ha tenido conocimiento.
2. En cuántos de esos casos ha determinado el otorgamiento de una orden o medida de protección.
3. Determine el fundamento legal de cada una de las órdenes o medidas de protección emitidas (Código Penal, Código Civil o Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su estado, entre otras).
4. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine quién hizo de conocimiento los hechos de violencia.
5. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron emitidas con la naturaleza de urgente o emergente, en qué consistieron y cuál fue la duración de las mismas.
6. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron emitidas con la naturaleza preventiva; en qué consistieron y cuál fue la duración de las mismas.
7. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron emitidas con la naturaleza civil; en qué consistieron y cuál fue la duración de las mismas.
8. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuál era la relación entre la víctima y el agresor o persona respecto de quien se dictó.

9. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron desacatadas y en qué consistió el desacato.
10. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron renovadas y por cuánto tiempo.
11. Indique cuál es el procedimiento que sigue para analizar la procedencia de una orden de protección.
12. Indique cuál es el procedimiento para emitir una orden de protección.
13. ¿Cuenta con un registro o banco de datos para documentar la implementación de las órdenes de protección? En caso de contestar de manera afirmativa, qué variables considera.

La segunda guía fue solicitada a las autoridades en el mes de agosto, y se integraron otras siete variables con la finalidad de que la información recabada fuera más detallada y desglosada:

1. De cuántos hechos de violencia contra mujeres ha tenido conocimiento.
2. Cuántas denuncias han sido iniciadas por hechos relacionados con violencia contra las mujeres.
3. Edad de las mujeres que recibieron atención.
4. Estado civil de las mujeres que recibieron atención.
5. Relación de la víctima con el agresor.
6. Persona que hizo del conocimiento los hechos de violencia.
7. En cuántos de esos casos ha determinado alguna forma de protección y qué tipo de medida se ha ordenado.
8. Determine el fundamento legal de cada una de estas acciones de protección emitidas (Código Penal, Código Civil o Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su estado, entre otras).

9. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron emitidas con la naturaleza de urgente o emergente, en qué consistieron y cuál fue la duración de las mismas.
10. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron emitidas con la naturaleza preventiva o precautoria, en qué consistieron y cuál fue la duración de las mismas.
11. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron emitidas con la naturaleza civil, en qué consistieron y cuál fue la duración de la misma.
12. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad indique el tipo de relación entre la víctima y el agresor o persona respecto de quien se dictó.
13. Indique el número de órdenes de protección que se negaron y las razones de la negativa.
14. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron desacatadas y en qué consistió el desacato.
15. Del número de órdenes de protección que se desacataron, qué tipo de sanciones se determinaron para quienes lo hicieron.
16. Del número total de órdenes de protección otorgadas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su entidad determine cuántas fueron renovadas y por cuánto tiempo.
17. Indique cuál es el procedimiento que sigue para analizar la procedencia de una orden de protección.
18. Indique cuál es el procedimiento para emitir una orden de protección.

19. Determine qué elementos se toman en consideración para valorar la situación de riesgo en que se encuentran las mujeres que son atendidas por violencia.
20. ¿Cuenta con un registro o banco de datos para documentar la implementación de las órdenes de protección? En caso de contestar de manera afirmativa, qué variables considera.