ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN MÉXICO:

MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA Y FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA

OCNF
OBSERVATORIO CIUDADANO NACIONAL DEL FEMINICIDIO

ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN MÉXICO: MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA Y FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA

© 2013 Católicas por el Derecho a Decidir A. C. Apartado Postal 21-264,
Coyoacán, México, D. F., C. P. 04100

© 2013 Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio

Católicas por el Derecho a Decidir A. C.
María Consuelo Mejía Piñeros
Directora

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio

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, Rodolfo Manuel Domínguez Márquez, Gabriela Rivera Díaz.
Cuidado editorial: Raquel Güereca Torres
Diagramación y producción editorial: Helice, Soluciones Visuales. DSG. Laura Alejandra Luyando Hernández.
Colaboración: **Sinaloa**, Ana Lidia Murillo Camacho, Asociación Sinaloense de Universitarias; **Nuevo León**, Irma Ochoa Treviño, ARTHEMISAS por la Equidad, A.C; **Morelos**, Patricia Bedolla Zamora y Violeta Sánchez Luna, Academia, Litigio Estratégico e Incidencia en Derechos Humanos, AC; **Chihuahua,** Graciela Ramos e Hilda de la Vega, Mujeres por México en Chihuahua, AC; **Sonora**, Silvia Núñez Esquer, OCNF Sonora; **Guanajuato**, Ángeles López, Centro de Derechos Humanos "Victoria Diez"; **Jalisco**, Guadalupe Ramos Ponce y Alejandra Cartagena, *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer* (CLADEM); **Colima**, Carmen García García, Comité de Derechos Humanos de Colima no Gubernamental; **Oaxaca**, Belem Salas Salazar, Colectivo Bolivariano y Yesica Sánchez Maya, Consorcio para el Dialogo Parlamentario y la Equidad; **Tlaxcala**, Rosario Adriana Mendieta Herrera, Colectivo Mujer y Utopía; **Chiapas**, Martha Guadalupe Figueroa Mier, Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas AC-COLEM; **Estado de México**, Verónica Abreu Rivera, Visión Mundial de México AC; Veracruz, Alma Celia San Martín, Red Nacional de Periodistas, **Distrito Federal**, María de la Luz Estrada, Martha Yuriria Rodríguez Estrada, Gabriela Rivera Díaz, Católicas por el Derecho a Decidir A.C, Rodolfo Manuel Domínguez Márquez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C.

Organizaciones integrantes del Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio:
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:** *Consorcio 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.*

© 2013 Católicas por el Derecho a Decidir A. C. Apartado Postal 21-264, Coyoacán, 04021, México, D. F.
Este informe se termino de imprimir en abril del 2013
El contenido y la información pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.
Impreso y hecho en México.

Agradecimientos Especiales

El Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (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

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

También agradecemos a Evelyn Aldaz por su colaboración en la construcción de la metodología para la investigación, así como a todas las organizaciones que integran el Observatorio Nacional del Feminicidio 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 11
Violencia contra las mujeres y patriarcado 11
La violencia familiar y su expresión extrema: el feminicidio 16
Órdenes de protección y medidas de acción afirmativa para las mujeres 21
Sobre este informe 24
2. Estándares mínimos internacionales, marcos jurídicos y jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos de las mujeres 27
3. Marco conceptual de las órdenes de protección para las mujeres en situación de violencia 33
3.1. Orígenes de las órdenes de protección 33
Sistema Interamericano 34
3.2. Naturaleza de las órdenes de protección 39
3.3. Contenido de las órdenes de protección 45
Principios básicos de las órdenes de protección 49
4. Análisis del marco normativo general y de 21 estados sobre las órdenes de protección 51
4.1. Origen y naturaleza 55
4.2. Autoridades que emiten una orden 57
4.3. Autoridades que pueden solicitar 63
4.4. Personas que pueden solicitar una orden 67
4.5. Temporalidad 69
4.6. Elementos para emitir una orden de protección 73
5. Implementación de Órdenes de Protección en 21 estados: buenas prácticas y obstáculos 77
5.1. Metodología 77
5.2. Estados con información incompleta para conocer la implementación: Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Sonora y Zacatecas 85
CHIAPAS 85
a. Marco Normativo 85
b. Hechos de violencia en el Estado 85
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 86
d. Base de Datos 87
ESTADO DE MÉXICO 87
a. Marco Normativo 87
b. Hechos de violencia en el Estado 88
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 88
d. Base de Datos 90
GUANAJUATO 91
a. Marco Normativo 91
b. Hechos de violencia en el Estado 91

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 92
SONORA 92
a. Marco Normativo 92
b. Hechos de violencia en el Estado 93
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 93
ZACATECAS 95
a. Marco Normativo 95
b. Hechos de violencia en el Estado 95
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 96
5.3. Estados en que se conoce la implementación: Colima, Distrito Federal, Oaxaca, ... 99
COLIMA 99
a. Marco Normativo 99
b. Hechos de violencia en el Estado 103
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 103
d. Base de Datos 104
DISTRITO FEDERAL 105
a. Marco Normativo 105
b. Hechos de violencia en el Estado 106
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 107
d. Base de Datos 110
OAXACA 111
a. Marco Normativo 111
b. Hechos de violencia en el Estado 112
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 112
QUINTANA ROO 118
a. Marco Normativo 118
b. Hechos de violencia en el Estado 119
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 120
d. Base de Datos 123
SINALOA 124
a. Marco Normativo 124
b. Hechos de violencia en el Estado 127
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 128
d. Base de Datos 135
VERACRUZ 137
a. Marco Normativo 137
b. Hechos de violencia en el Estado 142
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 143
d. Base de Datos 146

5.4. Estados que manifiestan no haber emitido ninguna orden de protección: Jalisco, Durango, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tlaxcala 147
JALISCO 147
a. Marco Normativo 147
b. Hechos de violencia en el Estado 148
DURANGO 150
a. Marco Normativo 150
b. Hechos de violencia en el Estado 150
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 151
d. Base de Datos 153
MORELOS 154
a. Marco Normativo 154
b. Hechos de violencia en el Estado 155
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 156
d. Base de Datos 156
NUEVO LEÓN 157
a. Marco Normativo 157
b. Hechos de violencia en el Estado 157
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 158
PUEBLA 159
a. Marco Normativo 159
b. Hechos de violencia en el Estado 159
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 159
QUERÉTARO 160
a. Marco Normativo 160
b. Hechos de violencia en el Estado 160
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 161
TLAXCALA 162
a. Marco Normativo 162
b. Hechos de violencia en el Estado 162
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 163
5.5. Estados en situación especial: Aguascalientes, Campeche y Chihuahua 165
AGUASCALIENTES: una respuesta en negativa 165
Hechos de violencia en el Estado 165
Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 166
CAMPECHE 168
a. Marco Normativo 168
b. Hechos de violencia en el Estado 169
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 170
CHIHUAHUA 171

a. Marco Normativo 171
b. Hechos de Violencia en el Estado 172
c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten 173
6. Conclusiones 177
7. Recomendaciones 185
8. Bibliografía 187

INTRODUCCIÓN

Este informe presenta los resultados de un análisis realizado en 21 estados sobre la implementación de órdenes de protección para las mujeres que viven hechos de violencia.

El **objetivo general** del informe es la identificación de los obstáculos y buenas prácticas en la implementación de las órdenes de protección[1] para contribuir a mejorar la atención integral a mujeres víctimas de violencia.

Las organizaciones que participamos en la investigación y redacción del informe, consideramos que la falta de un marco normativo especial adecuado que regule las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia, resulta en la aplicación de marcos supletorios que demeritan la naturaleza jurídica de este mecanismo.

La violencia contra las mujeres y su expresión extrema el feminicidio representan un grave problema para las mujeres mexicanas, que implica la violación sistemática de sus derechos humanos fundamentales, y devela las condiciones de discriminación social y jurídica en que viven.

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

[1] Tomando como referencia la manera en que estas medidas son consideradas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y su respectiva Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia estatal (Ley de Acceso local)

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 estela que abarca no solo a personas, sino también a objetos, animales, colores, emociones, etcétera. Sin embargo, esta visión del mundo está basada en la supremacía masculina y de los hombres[2], 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 humana, 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 inmamente 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 **(Deseo imperativo/Obligación)**	Ser-para-sí-en-su-mundo (Deseo imperativo/Obligación)
El sentido y el fin de la existencia están: **en la vida de otras/os,** **En el vínculo con otras/os** **En lo que se hace para ellas/os**	El sentido de la vida de los hombres está en: Aprovechar los recursos que los apoyan, Dirigir sus vidas para beneficio personal, inmediato y directo.
Propiedad: no se pertenecer, pertenece a otras/os	Son propietarios de bienes materiales y simbólicos
Quehacer social: prolongación de su sexualidad	Quehacer social: creación, transformación, gratificación y goce.

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

[2] 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*.

> 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[3] 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. Hoy en cambio, 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

[3] 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.

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 rol 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 esta 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 6°, 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[4], la violencia en la comunidad[5], y la violencia institucional.

La LGAMVLV 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,

[4] 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)

[5] 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)

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 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 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 ha sido conceptualizada como todas las formas de abuso de poder que se desarrollan en el contexto de las relaciones familiares, involucrando 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 Europa[6] 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 su libertad del 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; así 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 ene l 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 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)

[6] Consejo de Europa, rec, Nro (85) 4, 26, 58, 1985.

En el año 2007, con la entrada en vigor de la LGAMVLV, se estableció una conceptualización específica de la violencia contra las mujeres que se comete en el ámbito familiar definiéndola así 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 solo al espacio del domicilio o en el hogar, sino en otros espacios, sacando la problemática fuera de las cuatro paredes; y

3) este tipo de violencia no requiere que la relación entre 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 esa 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 reconocidas

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 LGAMVLV define la violencia feminicida 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 en el 2012 el Código Penal Federal, en el Capítulo V. Reconoce el delito de Feminicidio, en el artículo 325 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 victima;
> IV. Haya existido entre el activo y la victima 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 victima;
> VI. La victima 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 quien, 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 documentados[7] 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 en 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:

> 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.

[7] *Cfr.* Caso María da Penha Maia vs. Brasil; en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Caso Fatma Yildrim 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.

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, tales como:

- 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.

- Entre otros Acuerdos, Declaraciones y Tratados.

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, logrando 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, desapareciendo 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.

Sobre este informe

Por todo lo anterior, este informe presenta las debilidades del mecanismo de protección individual conocido como órdenes de protección, para aportar elementos que permitan una mejor comprensión de este mecanismo a fin de que se garantice la protección integral de las mujeres víctimas de violencia.

El apartado ***Estándares mínimos internacionales, marcos jurídicos y jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos de las mujeres***, presenta los estándares mínimos internacionales para las órdenes de protección, a partir de los marcos jurídicos y de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos de las mujeres.

El apartado ***Marco conceptual de las órdenes de protección para las mujeres en situación de*** violencia, desarrolla el marco conceptual de las órdenes de protección como un mecanismo de protección individual, para comprender sus orígenes, naturaleza y contenidos, como una acción afirmativa.

El apartado ***Análisis del marco normativo general y de 21 estados sobre las órdenes de protección*** presenta el panorama jurídico general que prevalece en México. Se agrupan los resultados a partir del: Origen y Naturaleza, las Autoridades que emiten y pueden solicitar las órdenes, los requisitos para emitir la orden, las personas que pueden solicitarla, y la temporalidad. De esta manera se da cuenta de la forma en que los principios generales, establecidos en el marco conceptual y el marco jurídico internacional, toman forma en México.

El apartado ***Implementación de Órdenes de Protección en 21 estados: buenas prácticas y obstáculos***, presentan los resultados de la investigación realizada en 21 estados sobre las características y deficiencias en la implementación de

órdenes de protección a mujeres. Los resultados agrupan el análisis de los marcos normativos estatales, la situación de violencia en la entidad, la implementación de órdenes de protección, y la existencia o no de base de datos, a partir de la información otorgada por las autoridades competentes.

Para conocer la implementación del mecanismo, las organizaciones integrantes del OCNF, elaboramos una guía de 13 preguntas en las que se distribuyeron variables[8] sobre:

- Fundamento legal de las órdenes o medidas de protección en la entidad.
- Situación de violencia en la entidad.
- Órdenes emitidas en la entidad. Este rubro incluye una descripción del tipo de órdenes, sus fundamentos, autoridades que emitieron o solicitaron, personas que solicitan las órdenes; temporalidad de las mismas.
- Características del Banco de Datos de la entidad.

La información se solicitó vía INFOMEX a 27 estados y solo 21[9] respondieron, las autoridades competentes a las que se solicitó información fueron: la Procuraduría de Justicia del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los Juzgados Penales y la Secretaría de Seguridad Pública.

Las respuestas fueron variadas, pues:

1) Los datos sobre violencia presentan diferencias según los datos oficiales de la autoridad o institución que informa.

2) No hay homogeneidad en la aplicación del mecanismo de protección.

[8] Véase el Apartado 5 de este informe para una descripción detallada de las 13 variables.

[9] Respondieron los estados Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Oaxaca Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. mientras que los estados de Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí y Tabasco no respondieron la solicitud de información.

3) En general, los estados no sistematizan ni concentran la información en una Base de Datos.

Por ello se clasificó la presentación de resultados en:

- Estados con información incompleta para conocer la implementación

- Estados en que se conoce la implementación

- Estados que no otorgaron órdenes de protección

- Estados en situación especial[10].

Sirva este análisis de los alcances logrados en la protección de la vida y la integridad de la vida de las mujeres, sopesados en relación con las omisiones y violaciones a los derechos humanos de las mujeres; para comprometer al Estado mexicano en la revisión y armonización jurídica que proteja el derecho de las mujeres a vivir sin violencia.

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio

Coyoacán, México DF, abril de 2013.

[10] Las razones para considerarlos en esta situación son que: se niegan a dar información, el número de órdenes otorgadas no es acorde con la situación de violencia contra las mujeres, o no tienen marcos normativos para emitir órdenes de protección.

2. 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[11].

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 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.

[11] 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.

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.[12]

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[13].

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[14]:

1. Cuando el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por no actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar

[12] *CEDAW,* Artículo 2, inciso c. *1981.*
[13] CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrs. 125-128.
[14] Ibíd.

los actos de violencia contra la mujer; un deber aplicable a los actos cometidos por particulares en ciertas circunstancias[15].

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 problema[16]. 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[17].
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

[15] 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.

[16] 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.

[17] 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.

debe ser considerado por los Estados en la adopción de medidas para prevenir todas las formas de violencia[18].

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[19].

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 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

[18] 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.

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

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, dominando en cambio 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.

3. Marco conceptual de las órdenes de protección para las mujeres en situación de violencia

3.1. 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[20]. 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[21].

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 ella, 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, bastando 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.[22]

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

[20] CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrs. 132 y 161.
[21] *Órdenes de protección*, en http://www.endvawnow.org/es/articles/835-ordenes-de-proteccion.html [consultado el 8 de abril de 2013]
[22] *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]

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 antes su consentimiento. 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 investigaciones[23] 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[24]. 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 Derechos Humanos, los Estados no deben garantizar que una persona no sea privada arbitrariamente de su vida mediante la creación de las condiciones que permiten prevenir este delito.

[23] *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)

[24] 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[25]; 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[26], por tanto, cuando el aparato del Estado deja impunes violaciones de los derechos humanos, incumple los deberes positivos que le impone el derecho internacional[27]. 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

[25] Véase en general CIDH, Informe Nº 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.

[26] 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 Nº 52/07, Petición 1490-05, *Jessica Gonzáles 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.

[27] 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[28]. Entre esas medidas judiciales, la Comisión ha identificado las órdenes de protección y su ejecución adecuada y efectiva[29]. 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[30].

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[31].

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

[28] 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.
[29] Ibíd.
[30] Ibíd.
[31] *Ibíd*., págs. 35-36.

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, incurriendo el Estado 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.

3.2. 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 al órgano competente por las víctimas de violencia o personas que tengan conocimiento de actos que impliquen violencia contra las mujeres, 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, no siendo 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, agotándose 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 autosatisfactivas[32] que debe adoptar de inmediato la autoridad competente sin necesidad de que se cuenten con elementos probatorios que determinen el riesgo o peligro inminente[33].

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 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,

[32] 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.

[33] 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.

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 a 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[34]. 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 a 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.

Es decir, bajo este esquema, la mujer interesada en conseguir una orden 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

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

momentos de mayor riesgo para la mujer es al momento de denunciar al agresor o bien solicitar ayuda a las autoridades.[35]

Por eso, 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.

[35] 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.

3.3. Contenido de las órdenes de protección

A partir del Marco de Legislación Modelo sobre la Violencia Doméstica[36], 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 podrán 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 en pruebas claras de que no existe ya ningún peligro para la víctima. De

[36] *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.

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[37].
- En relación con la rehabilitación, la legislación no debe de contener una sola forma para dar tratamientos de rehabilitación a las denunciantes. En cambio, debe prever servicios de asesoramiento para la víctima si ésta determina que los necesita. Muchas denunciantes 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 términos de una orden judicial de protección, a la luz del riesgo existente y de la

[37] 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.

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[38].

Sin embargo, como lo ha señalado la CIDH, persisten factores que contribuyen a la inefectividad en la implementación de las medidas de protección, tales como[39]:

- 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, 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.

[38] CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrs. 145.
[39] Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, 20 de enero de 2007, párr. 232.

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. Tales 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 a las mujeres víctimas del diseño y cualquier modificación sobre las medidas de protección otorgadas.

- 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.

4. Análisis del marco normativo general y de 21 estados sobre las órdenes de protección

Acorde con la tendencia internacional para combatir de manera efectiva la violencia contra las mujeres, en febrero de 2007 se publicó en México la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), y un año después su reglamento. Este marco normativo, de orden público, interés social y observancia general, tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; también establece principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar, con base en los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación. La LGAMVLV contempla dos mecanismos de protección: la Declaratoria de Alerta de Género[40] y las Órdenes de Protección.

Las órdenes de protección son contempladas como un mecanismo de protección de carácter individual, en los artículos 27 al 32. Se definen como los "actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima las cuales son fundamentalmente precautorias y cautelares". Estos deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

El artículo 28 de la LGAMVLV contempla tres tipos de órdenes de protección, las de emergencia, las preventivas y las de naturaleza civil.

El artículo 29 de la LGAMVLV establece que ***las órdenes de protección de emergencia***, limitativamente, serán las siguientes:

[40] Regulado en los artículos 22 al 25 de la LGAMVLV y se define como: "el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado."

I. Desocupación por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo.

II. 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.

III. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

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

Por otro lado, el artículo 30 de la misma ley señala que las ***órdenes de protección preventivas*** serán las siguientes:

I. 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. Lo anterior se aplica a las armas punzocortantes y punzo contundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima.

II. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima.

III. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima.

IV. Acceso al domicilio en común de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos.

V. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos.

VI. Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la víctima en el momento de solicitar el auxilio.

VII. Brindar servicios reeducativos integrales especializados, gratuitos y con perspectiva de género al agresor, en instituciones públicas debidamente acreditadas.

En el artículo 32 de la LGAMVLV se contemplan ***las órdenes de protección de naturaleza civil***, las cuales comprenden de manera limitativa, los siguientes supuestos:

I. Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes;

II. Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal, y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal;

III. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio;

IV. 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, y

V. Obligación alimentaria provisional e inmediata.

4.1. Origen y naturaleza

La LGAMVLV establece los elementos base para que las entidades federativas regulen su marco estatal de órdenes protección. Al analizar dicho marco normativo, salta a la luz que se determina que estas medidas tienen una naturaleza precautoria y cautelar, emitidas a partir del conocimiento de probables hechos constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres. El análisis realizado al marco general de 21 Estados refleja que en todos ellos se considera que este mecanismos tiene la misma naturaleza que la ley general lo cual contradice su finalidad de ser “actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima”, por lo cual no se pueden considerar como una mecanismo urgente para garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres víctimas de violencia.

Al establecer la diferenciación y limitación de los tipos de órdenes y medidas que se pueden tomar, se afecta su característica de integralidad que exige la generación de un solo instrumento, que incluya medidas penales, civiles y de seguridad, que sirvan para garantizar la vida, integridad y seguridad de la mujer ante amenazas inminentes o riesgo latente. Es justamente la inminencia y gravedad de la amenaza lo que diferencia una medida urgente de una medida preventiva. Ante una situación en la que existen indicadores de alto riesgo de muerte para una mujer, la necesidad y urgencia de una medida de protección justifica el otorgamiento de una orden de emergencia o emergente, la cual exige que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar la vida, integridad y seguridad de las víctimas, las cuales deben ordenarse sin dilación alguna.

Por otro lado, el otorgamiento de una orden preventiva se justifica ante amenazas de daño o riesgos latentes, que no exigen una acción inmediata, pero sí efectiva para evitar la consumación del daño a la vida, integridad o seguridad de las mujeres víctimas.

A consideración del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) las órdenes o medidas de protección deben considerarse como un instrumento legal de protección, enfocado a garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres

víctimas de violencia que incluya una serie de acciones integrales (civiles, penales y de seguridad) realizadas a partir de una estrategia que se genere una vez que se tiene conocimiento de los hechos de violencia y los posibles riesgos que estos constituyan. Por lo cual no deben limitarse a probables delitos o su denuncia, ni al inicio de probables procesos judiciales (penales, civiles o familiares).

4.2. Autoridades que emiten una orden

La determinación de la autoridad o las autoridades competentes para emitir las órdenes de protección 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 CADH.

Las mujeres víctimas de violencia requieren 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 lo anterior, las órdenes de protección surgen de la obligación legal del Estado de proteger a las mujeres víctimas de violencia de género, y como parte de la obligación de respetar y garantizar el derecho a la no discriminación y a la igual protección de la ley[41].

Al analizar el marco general[42] se observa que no existe una determinación específica de quiénes son las autoridades competentes para emitir una orden de protección. Se limita a señalar que corresponderá a las autoridades federales, estatales y del DF, en el ámbito de sus competencias, otorgar las órdenes emergentes y preventivas, en tanto que las de naturaleza civil, serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o en su caso de lo civil que corresponda.

Al analizar los 21 marcos jurídicos específicos de los estados que otorgaron información, por lo que se refiere a la **determinación de la autoridad competente para emitir una orden de protección**, se identificó lo siguiente:

- En el *Estado de México* y *Zacatecas,* al igual que en el marco normativo general, no existe una determinación específica de autoridades competentes para emitir una orden de protección.
- *Colima*, *Morelos*, *Nuevo León*, *Oaxaca* y *Sinaloa*, determinan que será la autoridad judicial en materias penal, civil o familiar, la competente para emitir las órdenes de protección, sin determinar competencia general o

[41] CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrs. 132 y 161.
[42] Artículos 31 y 33 de la LGAMVLV.

específica para autoridades procuradoras de justicia u otras instancias de gobierno.

- En *Campeche*[43], *Chihuahua*[44], *Jalisco*[45] y *Sonora*, las autoridades competentes para emitir una orden de protección son las Procuradurías Generales de Justicia del Estado. En el caso de Jalisco, a falta de Agencias del Ministerio Público (MP) cercanas al lugar, se faculta al Síndico Municipal para emitirlas. En el caso de Sonora, se da competencia excepcional a las Autoridades Policiacas del lugar, y en caso de ser necesario el auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima.
- Los marcos específicos de *Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala* y *Veracruz* establecen competencia para la emisión de las órdenes, tanto a las autoridades judiciales, como a las Procuradurías de Justicia u otras autoridades.
    - En *Aguascalientes* y *Puebla* se determina la competencia tanto al Ministerio Público como al juez de la causa, la ambigüedad del marco normativo hace presumir que no se otorga una competencia natural a los jueces sino solo de aquel que conozca de un proceso penal.
    - En *Chiapas* se otorga competencia excepcional a la Procuraduría para emitir órdenes de carácter emergente, mientras que la autoridad judicial tendrá competencia para emitir las preventivas y las de naturaleza civil, en exclusiva.
    - En el *DF* la autoridad judicial tiene competencia general para emitir los tres tipos de órdenes (Emergentes, Preventivas y Civiles). La

[43] La regulación de las órdenes de protección en esta entidad se establece a partir de la circular C/001/2011, emitida por el Procurador General de Justicia.
[44] Se encuentra regulada en el código de procedimientos penales.
[45] En el caso de Jalisco la regulación de las órdenes de protección se sienta en su marco procesal penal.

Procuraduría General de Justicia, tiene competencia para emitir medidas precautorias específicas[46].

- En *Durango* será el Ministerio Público, en el ámbito de sus competencias, el juez que corresponda en materia penal, civil o familiar y en casos de urgencia a los Juzgados Administrativos quienes emitan estos mecanismos, llama la atención este caso en particular por ser el único estado que otorga competencia a los juzgados administrativos.
- El marco específico de *Guanajuato* otorga competencia a la autoridad Judicial para emitir las órdenes de naturaleza civil, y a la Procuraduría para emitir órdenes de emergencia y preventivas, únicamente.
- En *Quintana Roo*, la autoridad judicial tiene competencia general para emitir órdenes de emergencia, preventivas y de naturaleza civil. Cabe resaltar, que el marco específico establece que las órdenes de emergencia y preventivas podrán emitirse por autoridades administrativas. El OCNF, a partir del análisis, infiere que estas autoridades incluyen a la Procuraduría General de Justicia, a la Secretaría de Seguridad Pública u otras instancias de este sector, lo cual llama la atención, por ser el único estado que, implícitamente, reconoce competencia de emisión amplia a las autoridades administrativas. Establece el estándar más amplio de competencia, pero sigue siendo insuficiente para establecer una coordinación clara y precisa.
- El marco de *Tlaxcala* establece competencia a la autoridad judicial para emitir las órdenes emergentes, preventivas y civiles. Faculta de

[46] Reglamento de la Ley de Acceso local, artículo 48, numerales: 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 Secretaria de Seguridad Pública o de Policía Judicial en los lugares en que se encuentren las víctimas directas o indirectas; III. Ordenar la custodia permanente a las víctimas directas e indirectas, en los casos en que las circunstancias de riesgo lo amerite.

manera específica a la Procuraduría del Estado, para emitir de manera excepcional órdenes de carácter emergente y preventivas, con auxilio de la policía estatal y a los Jueces Municipales en casos de notoria urgencia.

- En *Veracruz* por regla general otorga competencia a Jueces y Juezas de Comunidad, Municipales, Menores y de Primera Instancia, para emitir órdenes de protección. De manera excepcional otorga competencia a la Procuraduría General de Justicia para emitir medidas precautorias específicas[47], y a la autoridad policiaca (SSP) para actuar de inmediato, sin esperar a que se acuda a la autoridad jurisdiccional a solicitar una orden.

- Finalmente en Zacatecas, de acuerdo con la Ley de acceso local, son las autoridades administrativas, o, en su caso, órganos jurisdiccionales en el ámbito de sus competencias quienes pueden otorgar las órdenes emergentes y preventivas; mientras que los juzgados de primera instancia y los juzgados municipales del poder judicial del estado emiten las órdenes de protección de naturaleza Civil o familiar. Sin embargo, el reglamento de la Ley de Acceso define la competencia de otra manera limitando la competencia de las instancias: la Procuraduría solamente podrá emitir órdenes de protección de carácter emergente, mientras que las órdenes preventivas serán emitidas por órganos jurisdiccionales al inicio del procedimiento, y las de naturaleza civil serán dictadas por los órganos jurisdiccionales en materia civil.

De lo anterior, se desprende como observación que los marcos legales y reglamentarios, tanto general como específicos, no responden a una lógica de

[47] Reglamento de la Ley, artículo 55, numerales: 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 Secretaría de Seguridad Pública 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.

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, porque no determinan con claridad y precisión las competencias, de forma que al menos, se garantice la competencia amplia de las autoridades judiciales y procuradoras de justicia para emitir instrumentos integrales de protección y seguridad para las víctimas. Esto incide negativamente en la reacción del Estado ante hechos de violencia.

Si bien, la autoridad judicial tiene competencia natural para emitir cualquier tipo de orden de protección, se considera positivo que algunas entidades federativas otorgaran al Ministerio Público competencia para la emisión de las órdenes de emergencia y preventivas, pues posibilita la agilidad en la reacción y la contención de la violencia de género, siendo congruente con los principios de Protección de la Víctima y de Urgencia. No considerarlo así limita la capacidad de reacción de las autoridades ante hechos de violencia.

En virtud del principio de Protección de las Víctimas, se considera que las órdenes de protección, al menos, deben ser emitidas por los jueces locales de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, y por los Ministerios Públicos en el marco de sus respectivas competencias, que deben ser amplias y suficientes para emitir un instrumento integral que proteja y garantice la vida, integridad y seguridad de la mujer víctima. Además tendrán la obligación de dar seguimiento al caso hasta que cese la situación de riesgo.

Establecer competencia a ciertas autoridades administrativas, adicionales a las Procuradoras de Justicia, como las Secretarías de Seguridad Pública, puede mirarse como un criterio que amplía la capacidad de reacción y atención de las autoridades ante hechos de violencia, lo que facilita que la autoridad policiaca (SSP) pueda actuar de inmediato, adecuada y eficazmente para cesar el ejercicio de la violencia contra la mujer, sin esperar a que las víctimas acudan con la autoridad jurisdiccional a solicitar una orden. Lo anterior en concordancia con el principio de máxima protección, que incluye (en caso de ser necesario) el ingreso

al domicilio donde se esté perpetrando el acto de violencia. La instancia policial que intervenga, deberá prestar el auxilio inmediato que requiera la víctima y canalizarla a las autoridades competentes para su atención integral.

En particular, pensamos que se debe tomar en consideración la lejanía o las circunstancias particulares de cada entidad. Así, cuando una mujer víctima no tenga acceso o no pueda solicitar una orden de protección a las autoridades antes mencionadas, los estados y los municipios deberán asignar la autoridad administrativa competente para emitir de manera temporal la orden, asegurándose de su cumplimiento y canalizar a la víctima al Ministerio Público o juez competente, a efecto de que pueda acceder efectivamente a este mecanismo de protección.

4.3. Autoridades que pueden solicitar

Para proteger los derechos de las mujeres a la vida, a la integridad física y psicológica y a la seguridad, se requiere que las autoridades encargadas de recibir las denuncias tengan la capacidad de reaccionar frente a los hechos y entender la gravedad del fenómeno de la violencia perpetrada contra ellas y de actuar de inmediato[48]. Es decir, el Estado debe aplicar la debida diligencia para actuar en forma expedita.

La CIDH[49] ha señalado que el Estado está obligado a asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los 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.

La determinación de la competencia para solicitar el otorgamiento de órdenes de protección, es fundamental para garantizar que los hechos de violencia que pudiera conocer el Estado no dejen de ser atendidos adecuada y eficazmente.

El análisis realizado por el OCNF encuentra que **el marco general no establece autoridades competentes para solicitar las órdenes de protección, ni hace referencia a la atención que deben brindar las autoridades ante el conocimiento de un hecho de violencia**.

Del análisis de los marcos específicos de los 21 Estados estudiados, se desprende la siguiente información:

- Los marcos específicos de *Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro, Sonora* y *Tlaxcala*, en los mismos términos que el marco general, no establecen la competencia de las autoridades para solicitar las órdenes de protección.

[48] Véase en general CIDH, Informe Nº 28/07, Casos 12.496-12.498, *Claudia Ivette González y otros* (México), 9 de marzo de 2007, párrafos. 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.

[49] CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan vs Estados Unidos*, 21 de julio de 2011, párrafos. 145.

- Los estados de *Colima, Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa* y *Veracruz,* en sus marcos específicos facultan a la Procuraduría General de Justicia para solicitar la emisión de órdenes de protección. En los casos de *Nuevo León, Sinaloa* y *Veracruz*, se faculta además a las instancias, oficinas o instituciones asistenciales dependientes de la administración pública para tal efecto.
- Los marcos específicos de *Chiapas, Morelos, Oaxaca* y *Zacatecas*, determinan otro tipo de autoridades competentes para solicitar las órdenes. En *Chiapas* la autoridad competente será la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, quien tiene la obligación de canalizar a las víctimas ante autoridad competente. *Morelos* otorga esta competencia a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. *Oaxaca* faculta de manera general a las Instancias del Poder Ejecutivo que conozcan de hechos de violencia. En caso de flagrancia las autoridades policiacas están obligadas a intervenir, y el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) puede solicitar la debida integración de la Averiguación previa. En *Zacatecas* serán los Centros Integrales de Violencia los que podrán canalizar o solicitar las órdenes correspondientes.

Derivado de lo anterior, se hacen las siguientes inferencias:

- 10 de los 21 estados no determinan una competencia específica, lo cual dificulta la coordinación entre las autoridades que pueden conocer hechos de violencia, para su adecuada atención.
- 11 estados determinan competencia a autoridades administrativas, en específico a Procuradurías de Justicia e instancias asistenciales dependientes de la Administración Pública, con la excepción de Chiapas que otorga facultades a la Secretaría de Seguridad Pública, y Zacatecas a los Centros de Atención.

A consideración del OCNF, esta regulación es insuficiente pues cuando una institución pública distinta a la competente para emitir órdenes de protección conozca un hecho de violencia contra las mujeres, tiene la obligación de:

- salvaguardar la vida e integridad de la mujer víctima,
- informarle sobre la existencia de órdenes de protección,
- canalizarla con la instancia competente,
- dar seguimiento al caso hasta el momento en que se envíe a la instancia correspondiente, y
- documentarlo.

La coordinación interinstitucional, de acuerdo con ONU Mujeres[50], es un componente fundamental de la respuesta comunitaria integral y es lo que se buscaría en una adecuada reglamentación de la coordinación entre instituciones en los marcos generales y específicos.

Un solo caso de violencia doméstica, por ejemplo, puede ser conocido por diferentes instancias o dependencias de gobierno. En el caso concreto, una mujer víctima de violencia puede acudir ante distintos profesionales de los sistemas de justicia civil y penal y de organismos de servicios, denunciando estos hechos, o solicitando atención médica o protección.

Las personas e instituciones encargadas de aplicar la legislación relativa al otorgamiento de las órdenes de protección, como la policía, el Ministerio Público, los jueces, las profesiones de ayuda, etc., deben conocer a fondo dicha legislación para aplicarla de manera adecuada, teniendo en cuenta la perspectiva de género, a fin de garantizar la atención y protección de las mujeres. Para ello se requiere que las autoridades a las que se confía la solicitud de la orden de protección conozcan de su existencia y sus términos; a la vez que tengan una comprensión

[50] 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]

de la problemática de violencia doméstica que les permita determinar la situación de riesgo que su responsabilidad (profesional e institucional) debe atender[51].

[51] *Cfr.* Apartado 3.3 de este Informe.

4.4. Personas que pueden solicitar una orden

Reiteramos que es fundamental que el Estado proporcione a las mujeres víctimas de violencia acceso a recursos sencillos, fáciles, rápidos y efectivos para su protección y seguridad. La voluntad de las víctimas debe ser el factor definitivo al momento de determinar quién puede solicitar una orden de protección, pues son ellas quienes en la mayoría de los casos, pueden juzgar mejor, los peligros que representan los autores de actos violentos. En el artículo 40 del Reglamento de la LGAMVLV se abunda señalando que las órdenes de protección podrán ser solicitadas en forma verbal o escrita por la afectada de violencia y, excepcionalmente, por cualquier persona, ante un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que impida a la mujer afectada hacerlo personalmente. 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 el impedimento en su actuación directa.

Por lo que respecta a los marcos específicos de los Estados, del análisis realizado se obtuvo la siguiente información:

- *Campeche, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro*, y *Tlaxcala*, contemplan como únicas personas facultadas para solicitar las órdenes de protección a las víctimas directas. Esto constituye un marco limitado de protección a las mujeres privadas de su libertad o controladas por el agresor.
- *Aguascalientes, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz*, y *Zacatecas*; contemplan que las órdenes de protección además de ser solicitadas por las víctimas, de manera excepcional podrán ser solicitadas por cualquier persona ante una situación de riesgo o imposibilidad 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, con independencia 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.

Dentro de este apartado es necesario resaltar la situación de las mujeres menores de edad y su legitimación para la solicitud de este tipo de medidas. El marco normativo general[52] indica que las personas mayores de 12 años de edad podrán solicitar a las autoridades competentes que de manera oficiosa otorguen las órdenes de protección; mientras que las menores de 12 años solo podrán solicitarlas a través de sus representantes legales. En este sentido los estados de Oaxaca y Sinaloa establecen determinan que la solicitud de las órdenes de protección en el caso de las mujeres menores de edad se encuentra condicionada a que la realice el representante legal (padres o tutores). Este hecho preocupa al OCNF, ya que puede dejar a las menores de edad en una situación de desprotección y mayor riesgo, toda vez que puede ocurrir que los representantes legales sean los agresores, vulnerándose los principios de interés superior de las niñas, protección a las víctimas y aplicación general.

Por el contrario, los estados de Distrito Federal, Quintana Roo y Zacatecas, en el caso de menores de edad víctimas de violencia no se condiciona que sea el representante legal quien solicite la medida. En el Distrito Federal cuando las víctimas sean menores de edad, se dará vista al Ministerio Público para que actúe de acuerdo con su competencia. En Quintana Roo, cuando la víctima sea menor de 12 años, cualquier persona que tenga conocimiento del hecho violento podrá solicitar la orden de protección. En Zacatecas las mujeres menores de edad podrán solicitar a las autoridades competentes que las representen en sus solicitudes y acciones, a efecto de que las autoridades correspondientes puedan, de manera oficiosa, dar el otorgamiento de las órdenes, cuando sus representantes legales se opongan a ello o sean los agresores. En este último caso, desde el OCNF consideramos que se cumple con el objetivo de proteger a las mujeres menores de edad.

[52] Artículo 34 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

4.5. Temporalidad

Con relación a la temporalidad de las órdenes de protección, existen dos elementos que se deben de analizar: el plazo para que la autoridad emita la orden de protección, y la vigencia de la orden emitida.

Por lo que se refiere al plazo para emitir las órdenes de protección, se recomienda que sea el menor posible. El otorgamiento expedito y oportuno garantiza la protección y seguridad de la víctima. Por lo que respecta a la vigencia de la orden, de acuerdo con ONU Mujeres[53] 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.

De acuerdo con el marco general, las órdenes de protección de emergencia y las preventivas tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. Los marcos normativos estatales arrojan diversas temporalidades.

- En **Aguascalientes, Chiapas, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa**, las órdenes de protección tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. En el caso particular de *Quintana Roo* se establecen dos excepciones para la vigencia de una orden de protección:
    - 1° Cuando se prolongue la investigación en aquellos casos que exista retención de bienes necesarios para la investigación, las órdenes se expedirán aun fuera de dicho plazo.
    - 2° Tratándose de órdenes de protección otorgadas por autoridades judiciales su duración será el tiempo que sea necesario para proteger a la víctima.

[53] 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]

- En los estados de **Campeche, Distrito Federal, Jalisco, Sonora y Tlaxcala**, se determina que estos mecanismos tendrán una vigencia de 72 horas, sin embargo su tiempo de expedición varía. En *Campeche* no se considera un término, en el *Distrito Federal* se establece que deben ser emitidas en un término máximo de 10 horas; mientras que en *Jalisco, Sonora* y *Tlaxcala* se determina que su emisión debe de realizarse dentro de las 12 horas siguientes a que se tenga conocimiento de los hechos de violencia.
- El estado de **Puebla** determina que la vigencia de las órdenes será de acuerdo a las disposiciones legales que resulten aplicables, por lo que se infiere que la vigencia será por el tiempo que dure el proceso penal que se haya iniciado.
- En **Veracruz**, se determina que las órdenes de protección de emergencia serán emitidas de manera inmediata, mientras que las preventivas se emitirán dentro del plazo de 24 horas, teniendo ambas una duración de 120 horas.
- Finalmente, los estados de **Chihuahua, Colima, Estado de México, Morelos y Zacatecas** no establecen una temporalidad para la emisión y vigencia de las órdenes de protección.

De acuerdo con la jurisprudencia internacional, la orden de protección debe durar el tiempo que la mujer víctima de violencia esté en riesgo. Este estándar asume que las mujeres víctimas de violencia estarán en riesgo hasta el momento en que el Estado garantice la implementación de diversas acciones para asegurar que ellas puedan salir del contexto de violencia en que viven, así como brindarle herramientas y opciones para pueda sobrevivir de manera posterior a los actos de violencia.

Del análisis realizado, consideramos que Quintana Roo es el estado que sostiene el estándar más amplio en cuanto a la temporalidad de las órdenes de protección, por considerar su duración por el tiempo en que la mujer se encuentre en riesgo, lo cual es acorde con los estándares arriba señalados. Sin embargo, cabe resaltar

que esta temporalidad del riesgo queda sujeta a la interpretación del operador jurídico.

La mayoría de las legislaciones de los estados no cumplen con los estándares mínimos, pues al señalar un plazo máximo de duración de las órdenes de protección, se contraviene el objetivo fundamental de velar por la seguridad de las mujeres, dejándolas en una situación de mayor vulnerabilidad y expuestas a sufrir mayor violencia, una vez que concluye la orden de protección.

4.6. Elementos para emitir una orden de protección

La CIDH subraya la importancia de que las medidas de protección sean seleccionadas con base en las circunstancias que rodean cada caso, tomando en cuenta la denuncia efectuada por la víctima, la naturaleza de la violencia alegada, y el riesgo de la mujer víctima.

Para el otorgamiento de las órdenes de protección emergentes y preventivas, se deben considerar ciertos elementos que se desprenden del artículo 31 de la Ley General; el cual establece que las autoridades competentes deberán tomar en consideración tres factores, a saber:

1) El riesgo o peligro existente;

2) La seguridad de la víctima y

3) Los elementos con que se cuente.

Mientras que el artículo 41 del Reglamento de la Ley establece que para la emisión de las órdenes de protección emergentes y preventivas se observará lo siguiente:

I. El tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia;

II. Los antecedentes violentos del agresor;

III. La gravedad del daño causado por la violencia;

IV. La magnitud del daño causado, y

V. Cualquier otra información relevante de la condición de la víctima y del agresor.

De acuerdo con el análisis realizado a 21 entidades federativas, estos elementos se encuentran en la mayoría de los estados analizados. Sin embargo, se desprenden las siguientes observaciones:

Los estados de **Aguascalientes, Chiapas, Puebla, Sinaloa y Sonora**, determinan los mismos elementos que el marco normativo general. Sin embargo en *Puebla* además de los elementos considerados se establecen otros más como:

- Si la mujer vive o no en su lugar de origen y, si por ello no cuenta con el apoyo de su familia;
- Si la mujer cuenta o no con una red de apoyo;
- Si tiene o no un empleo que le genere ingresos, si sólo realiza actividades domésticas o si su actividad productiva se realiza en un entorno que comparte con la o el presunto generador de la violencia y
- Cualquier otra información relevante de la condición de la ofendida y de la presunta o presunto generador de la violencia.

Mientras que en *Sonora* se considera como un elemento adicional el riesgo a perder la vida, la integridad física o psicoemocional, los bienes, propiedades de las víctimas directas o indirectas.

Los estados de **Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas** sólo contemplan como elementos a considerar los establecidos en la Ley General de Acceso; es decir, el riesgo o peligro existente, la seguridad de la víctima y los elementos con los que se cuente.

En **Colima, Distrito Federal y Estado de México**, consideran solamente como elementos los establecidos en el Reglamento de la Ley General, como: el tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia; los antecedentes violentos del agresor; la gravedad del daño causado por la violencia; la magnitud del daño causado y cualquier otra información relevante de la condición de la víctima y del agresor.

Existen tres estados que contemplan otros requisitos. En **Campeche y Querétaro** consideran el riesgo o peligro existente o inminente y la seguridad de la víctima para la emisión de las órdenes. En **Nuevo León** se considera que el juez al momento de resolver la emisión de la orden de protección considerará: los antecedentes del agresor; el perfil de la niña o mujer víctima de violencia; el tiempo durante el cual se ha prolongado la violencia; las conductas violentas

sufridas por la niña o mujer; los daños causados; y cualquier otra circunstancia que resulte relevante.

Hay estados como **Durango, Morelos, Oaxaca y Tlaxcala** que no consideran elementos a observar para emitir las órdenes de protección.

Es importante mencionar que en algunos casos las autoridades consideran estos elementos como una carga probatoria para la solicitante. Por ejemplo, **Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Estado de México, Sinaloa y Sonora**, consideran que a partir de la denuncia que reciban de las mujeres víctimas de violencia y los elementos probatorios que se aporten, se emitirán las órdenes de protección.

Otros estados identifican estos elementos de riesgo a partir de estudios médicos psicológicos o psiquiátricos que se les imponen a las mujeres como condición para recibir la protección. Tal es el caso de **Querétaro** que canaliza a las áreas periciales de psicología y trabajo social para los estudios respectivos; mientras que los estados de **Chihuahua y Colima** manifiestan que el estado de riesgo y demás elementos son evaluados por la autoridad competente.

Estos elementos no deben de 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[54], los cuales permitirán realizar una ponderación que justificará que la medida que se otorgue sea adecuada e idónea, necesaria y proporcional, en sentido estricto, en términos de los principios de urgencia y accesibilidad. Es importante mencionar que la valoración del riesgo no debe condicionarse a la aportación de pruebas, pues en términos del estándar internacional basta con la simple declaración de la víctima. Esto significa que la valoración del riesgo debe realizarse para generar una estrategia que contemple acciones integrales de diversa naturaleza que reduzcan el estado de riesgo y garanticen la protección y seguridad de la mujer víctima de violencia.

[54] Sales Heredia, Renato (2012) “Las órdenes de protección y su implementación en Campeche”, en Colección Revista Campechana de Justicia. 16pp.

5. Implementación de Órdenes de Protección en 21 estados: buenas prácticas y obstáculos

5.1. Metodología

Con el objetivo de conocer la implementación del mecanismo de órdenes de protección se elaboró una guía de preguntas[55] que fue resultado del análisis de los marcos normativos generales y estatales, así como de los estándares internacionales en la materia.

En el mes de julio de 2012 se envío a través de INFOMEX a 27 Estados[56] del país la solicitud de información referente a la implementación del mecanismo de protección para las mujeres víctimas de violencia denominado "Órdenes de Protección". Las variables solicitadas fueron 13 y son las siguientes:

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 dio a conocer 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 la misma.

[55] Esta guía se elaboró en colaboración con organizaciones integrantes del OCNF de los estados de Jalisco, Tlaxcala, Morelos, Guanajuato, y Estado de México.

[56] 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.

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 la misma.
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 la misma.
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 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 afirmativamente, ¿qué variables considera?

De los 27 Estados a los que se les solicitó información, tan sólo el 77% (21 estados) respondieron acorde con la información requerida[57]. De estos 21 estados, la respuesta proporcionada se dio en los siguientes términos:

[57] Los estados que no proporcionaron información fueron: Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí y Tabasco.

- El 20% de los estados (Campeche, DF, Quintana Roo y Sinaloa) proporcionaron una respuesta al total de las variables solicitadas
- El 80% de los estados (Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua,, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz y Oaxaca) proporcionaron información parcial, es decir informan de solo una parte de los datos solicitados.

Es importante mencionar que la información sobre la implementación del mecanismo de Órdenes de Protección fue requerida a diferentes instancias Estatales competentes para otorgar o solicitar este mecanismo: la Procuraduría de Justicia del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los Juzgados Penales y la Secretaría de Seguridad Pública.

Sobre la información recabada en los 21 estados que respondieron a la solicitud vía INFOMEX es importante destacar lo siguiente:

- ***Variable 1. Número de hechos de violencia ocurridos contra mujeres***. De los estados que respondieron esta variable encontramos que en el periodo referido (de enero de 2011 a junio de 2012), ocurrieron 58,001 hechos de violencia que las autoridades tuvieron conocimiento en tan sólo 16 estados del país[58]. Sobre esta cifra, los estados diferencian los tipos de violencia contra las mujeres que contemplan en su respuesta, quedando distribuido de la siguiente manera:
    - Estados que solo mencionan el número de actos de violencia contra las mujeres de manera genérica, sin hacer ninguna definición: Campeche, Chiapas, Durango, Morelos, Nuevo León, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.
    - Estados que definen los actos de violencia como familiar e intrafamiliar: Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Puebla, y Oaxaca.

[58] Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo león, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas y Oaxaca.

- Estados que definen los actos de violencia en un catálogo de delitos como feminicidios, homicidios dolosos, secuestro, rapto, amenazas, violación, estupro, acoso sexual, violencia intrafamiliar, tráfico de personas, pornografía infantil y lenocinio. en este caso se encuentra el estado de Sinaloa.
- Estados que no proporcionan la cifra de hechos de violencia ocurridos en el periodo analizado: Guanajuato, Colima, Sonora, Veracruz y Estado de México.

- ***Variable 2. Otorgamiento de órdenes de protección***. De los 16 estados que proporcionaron información sobre Hechos de Violencia, tan solo 9 informan haber otorgado algún tipo de protección a mujeres víctimas de violencia: Campeche, Chiapas, Chihuahua, DF, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Zacatecas y Oaxaca. En estas entidades se otorgaron un total de 4,015 medidas de protección. Esto significa que tan solo el 7% de las mujeres víctimas de violencia recibieron alguna forma de protección, aunque no podemos afirmar si son órdenes de protección de acuerdo con lo establecido en la Ley de General de Acceso.

Con el objetivo de tener información más precisa para analizar la implementación de este mecanismo, se realizó una mayor incidencia en los estados de Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Jalisco, Nuevo León, Tlaxcala, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Veracruz. Lo anterior ponderando que:

A. En estos estados hubo acompañamiento de las organizaciones locales al proceso de incidencia para obtener más información sobre las órdenes de protección. Además forman parte del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF)
B. Son estados que registran un alto índice de violencia contra las mujeres

C. En el caso de Campeche se identificó durante el proceso de investigación, que aún cuando su marco normativo especial no cuenta con la figura de las órdenes de protección, a través de la circular c/001/2011 se asumió una competencia para emitirlas de emergencia, ordenando a las diversas agencias del MP dictarlas en caso de violencia contra las mujeres. Lo anterior se considera una buena práctica necesaria de revisar, para efecto de conocer su implementación y aplicación.

La incidencia que se realizó en los estados fue la siguiente:

a) Presentar oficios y solicitudes de información de manera directa ante la autoridad competente.
b) Solicitar reuniones con las autoridades competentes para emitir y solicitar una orden de protección.

Es importante mencionar que en los estados de **Morelos, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Tlaxcala** y **Estado de México**, a pesar de la incidencia realizada por parte de las organizaciones locales, no se pudo tener mayor información sobre la implementación de este mecanismo, debido a que las autoridades no respondieron a las reuniones solicitadas por el OCNF. En *Tlaxcala*, el Tribunal Superior de Justicia no acudió a la cita previamente acordada. En *Nuevo León* los representantes del Tribunal Superior de Justicia y de la Procuraduría General de Justicia Estatal no contestaron a la solicitud de reunión, y la representante del Instituto de las Mujeres manifestó que no era de su competencia. En *Jalisco* las autoridades sólo contestaron a la solicitud del oficio sin dar una cita concreta para la reunión.

Las autoridades con las que se tuvieron reuniones por estado fueron las siguientes:

- En *Campeche* se realizó una reunión con la Directora del Centro de Justicia para las Mujeres, Licda. Angélica Ramírez, para que explicara el proceso de implementación de las órdenes de protección en su estado. En esta reunión estuvieron presentes diversas organizaciones del OCNF y se pudo

conocer la manera en como la autoridad está implementando las órdenes de protección, a pesar de que no contaban con un marco normativo.

- En *Colima* se realizó una reunión con el Consejo Estatal para la Atención, Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), el cual proporcionó la información solicitada de manera escrita. También se solicitó reunión al Instituto Colimense de las Mujeres, y se solicitó información al mencionado instituto y al Tribunal de Justicia del Estado, sin obtener respuesta alguna.
- *Chiapas*: Se enviaron varias solicitudes de información a la Procuraduría de Justicia del Estado sin obtener respuesta alguna. Finalmente se solicitó una reunión a la Titular de la Fiscalía Especial de Delitos contra las Mujeres de la Procuraduría General de Justicia del Estado, quien respondió a la solicitud de reunión y manifestó que tenía conocimiento de las órdenes de protección y que dentro del marco de su competencia las estaba emitiendo. También respondió a la guía de información de manera escrita.
- En el *Distrito Federal* la incidencia fue a través de una de las reuniones que se sostuvieron con integrantes del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres, en las cuales se trabajó la propuesta de reforma al reglamento de la LGAMVLV, incluyendo el mecanismo de órdenes de protección. En relación con este tema, también estuvieron presentes el Tribunal Superior de Justicia y la Procuraduría del DF a través del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar. Es importante mencionar que se conoció la implementación de las órdenes de protección en el DF, así como los obstáculos que los operadores jurídicos encargados de emitirlas de manera directa han identificado en atención a las mujeres víctimas de violencia.
- *Oaxaca*: Se enviaron oficios de solicitud de información y de reunión al Instituto de la Mujer Oaxaqueña, a la Subprocuraduría de atención a delitos contra las mujeres por razones de Género, Procuraduría para la Defensa del Menor la mujer y la Familia y al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Todas las reuniones solicitadas se concretaron obteniendo información que es analizada en el apartado referente a Oaxaca.

- *Sinaloa*: Se solicitaron reuniones con la Directora del Instituto Sinaloense de las Mujeres y con el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y con el Procurador de Justicia del Estado (PGJE) Todas las reuniones se realizaron y se obtuvo información importante que ayudó a conocer más sobre la implementación del mecanismo de órdenes de protección.
- *Veracruz*: Se realizó una reunión con la Subprocuradora Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres (por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado) La información solicitada de manera directa no fue proporcionada.
- *Morelos*: Se celebró una reunión con Ministerios Públicos de la Procuraduría General de Justicia del estado, y se solicitó la información referente a la implementación de las órdenes de protección, sin obtener respuesta alguna por parte de las autoridades.
- *Jalisco*: Las organizaciones locales enviaron un oficio dirigido a las integrantes del Sistema Estatal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del estado, con el objetivo de concretar una reunión, pero esta no se realizó por la falta de respuesta de la autoridad. La organización local, solicitó la información referente a la implementación a través de un oficio a la Procuraduría del Estado, la cual respondió ampliando la información que ya había proporcionado vía IFAI
- *Nuevo León*: Se solicitaron reuniones con la Procuraduría de Justicia del Estado, el Tribunal de Justicia del Estado, y el Instituto de las Mujeres de Nuevo León. De estas solicitudes, nunca se tuvo respuesta.
- *Tlaxcala*: Se solicitó información y una reunión al Tribunal Superior de Justicia, a la Procuraduría General de Justicia y al Instituto de las Mujeres del Estado de Tlaxcala. Solo respondió el Tribunal Superior de Justicia, fijando dos reuniones que canceló el mismo día que se llevarían a cabo, teniendo solamente información de Tribunal Superior.

- *Sonora*: Se presentaron vía directa diversas solicitudes de información y de reunión a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, y al Instituto Sonorense de la Mujer. De estas solicitudes no se obtuvo respuesta alguna para la realización de las reuniones ni se proporcionó la información solicitada sobre la implementación del mecanismo de protección. La única información con la que se cuenta es la recabada vía IFAI.
- *Chihuahua*: Se envío solicitud a la Fiscalía General de Justicia del Estado y al Instituto Chihuahuense de la Mujer, las cuales no fueron respondidas.
- *Estado de México*: Se solicitó reunión con la Titular de la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaria General de Gobierno, así como la Subprocuraduría de para la atención a delitos vinculados con la Violencia de Género. Ambas reuniones se concretaron.

5.2. Estados con información incompleta para conocer la implementación: Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Sonora y Zacatecas

Los estados de Chiapas, Estado de México. Guanajuato, Sonora y Zacatecas otorgan información sobre las órdenes de protección, pero no se puede llegar a inferir si se están emitiendo órdenes de protección con fundamento en la Ley de Acceso de sus estados, o bien porque aun cuando manifiestan otorgar las órdenes no dan más elementos que permitan conocer la implementación y si existió una protección real para las mujeres. Estos estados no proporcionan más de 5 o 6 variables, pero la misma información no nos permite conocer la forma en que se están emitiendo y el impacto que existe.

CHIAPAS

a. Marco Normativo

De acuerdo con su marco normativo[59], en Chiapas el Tribunal Superior de Justicia es la instancia competente para emitir las órdenes de protección de carácter preventivo y naturaleza civil; mientras que la Procuraduría General de Justicia tiene competencia para emitir sólo las órdenes de protección de carácter emergente. La Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana es la instancia que debe canalizar a las mujeres víctimas de violencia a las instituciones que les presten asistencia y protección.

b. Hechos de violencia en el Estado

La Procuraduría General de Justicia manifestó que se han atendido 1077 hechos de violencia contra mujeres (de manera general), a partir de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal que entró en operación en el 2012, razón por lo cual no se otorga información de los hechos de violencia cometidos en el 2011.

[59] Artículos 20, 36, 46 y 56 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una vida Libre de Violencia en Chiapas

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Chiapas, la ENDIREH 2011señala que el 29.78 % (434, 389) de las mujeres de quince años y más, han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) revela que de 2007 a 2009 la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio aumentó en un 387.3%, ubicándose en el tercer lugar por encima de la media nacional. Sobre la situación de la violencia sexual, dicho informe reveló que en el 2010 se denunciaron 778 casos de violación y que Chiapas se encontraba justo por encima de la media nacional con un promedio de 23.3 denuncias de violaciones sexuales por cada 100,000 mujeres.

La Procuraduría de Justicia del estado de Chiapas sólo reconoce que en el 2011 ocurrieron un total de 28 homicidios dolosos de mujeres, de los cuales la Procuraduría no cuenta con la información sobre sus características principales, como lo es la causa de muerte o el lugar del hallazgo de la mujer asesinada.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

Del total de casos atendidos por la Procuraduría se han otorgado 36 órdenes de protección, informando que todas fueron de carácter emergente, con una temporalidad de 72 horas. En todos los casos fueron las “persona afectadas”, quienes hicieron del conocimiento de la autoridad los hechos de violencia. Sin embargo no se precisa cuáles fueron las acciones específicas ordenadas por la instancia en cada uno de los casos.

Esta información causa extrañeza, pues del total de casos atendidos sólo en el 3% se otorgó una orden de protección, y se desconocen las razones por las cuales la autoridad ha otorgado tan pocas órdenes siendo un estado con altos índices de violencia contra las mujeres.

d. Base de Datos

Las autoridades no brindan información precisa sobre la relación que existía entre la víctima y el agresor, la existencia de algún desacato a las órdenes emitidas, o si estas fueron renovadas y por cuánto tiempo, manifestando que no se encontró dato alguno en los archivos de la Fiscalía Especializada en Protección a los Derechos de las Mujeres, por lo cual se infiere que la autoridad no cuenta con información desagregada y sistematizada relacionada con la violencia contra las mujeres.

Causa extrañeza esta falta de información, toda vez que en términos del artículo 36 fracción V de la Ley de Acceso del Estado, la Fiscalía General del Estado debe "colaborar proporcionando la información sobre edad, género y número de víctimas, causas y daños derivados de la violencia contra las mujeres al Instituto Estatal de las Mujeres e instancias encargadas de hacer estadísticas."

ESTADO DE MÉXICO

a. Marco Normativo

El marco normativo en 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. Mientras que 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 emitirlas.

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 se presentara la solicitud a ambas instancias, es que el marco

normativo de la entidad no permite conocer quién es la autoridad competente para conocer emitir órdenes.

b. Hechos de violencia en el Estado

En cuanto a los hechos de violencia, ambas instancias se negaron a proporcionar dicha información, esgrimiendo que el Tribunal no genera estadísticas tan detalladas, mientras que la Procuraduría manifiesta que no lleva el registro total de la entidad de delitos en agravio de las mujeres.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el Estado de México, la ENDIREH 2011demuestra que el 56.87% (3,051,761) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

De acuerdo con información de ONU Mujeres (2012), de 2007 a 2009 la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio aumentó un 38% en la entidad. El mismo informe señala que en el 2009 ocurrieron 272 defunciones femeninas, registrando una tasa de 3.66 por cada cien mil mujeres, ubicándose por encima de la media nacional en el lugar número nueve.

De acuerdo con la información de la Procuraduría del estado, de enero de 2011 a diciembre de 2012 ocurrieron un total de 448 homicidios dolosos de mujeres, de los cuales tan sólo115 son reconocidos como feminicidios.

Sobre la violencia sexual, la Procuraduría del Estado registró un total de 2,990 denuncias por violación, mientras que ONU Mujeres (2012) informó que en el 2010 se denunciaron 2895 violaciones sexuales, registrándose un promedio de 38.6 violaciones por cada 100,000 mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

La Procuraduría mediante su respuesta informa que las actuaciones de los Ministerios Públicos y el procedimiento para analizar la procedencia de una orden

de protección y operación se rigen por el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México. Preocupa que se siga el procedimiento penal, tomando en cuenta que el artículo 180 de la legislación penal adjetiva establece que las medidas cautelares y precautorias que puede emitir tienen como finalidad asegurar la presencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, garantizar la reparación del daño y la ejecución de la sentencia. Lo anterior desvirtúa su naturaleza de acción afirmativa, su sentido de urgencia y la perspectiva de género, pues los destinatarios, sujetos pasivos del delito, pueden ser tanto hombres como mujeres.

Es importante mencionar que la Procuraduría Estatal, aún cuando no tiene una competencia formal y legal para emitir las órdenes de protección, argumenta la emisión de estas a partir de su marco normativo penal Sin embargo, el procedimiento para proteger la vida y seguridad de las mujeres se torna ineficaz porque deja sin protección a las mujeres que no quieren presentar una denuncia por los hechos de violencia sufridos, pues para su otorgamiento se da parte al Ministerio Público a fin de que inicie una averiguación previa. Se subordina el objetivo de protección al de denuncia de hechos y la persecución penal de los delitos, lo cual nada tiene que ver con el espíritu protector de las órdenes de protección.

Por su parte, la Procuraduría General de Justicia, señaló que se han emitido 1,558 medidas de protección y 156 medidas cautelares[60] en las agencias del Ministerio Público, adscritas a la Subprocuraduría para la Atención a Delitos Vinculados a la Violencia de Género, desde la creación de dicha instancia (esto abarcaría de febrero de 2011 a septiembre de 2012) Sin embargo, no establece en qué consistieron la medidas otorgadas, ni se brinda mayor información desagregada, lo cual genera un vacío en la información.

Es de extrañar que el Ministerio Público sustente su actuar en su marco normativo penal cuando es el mismo artículo 51 de su Ley de Acceso que determina en su fracción XIII la obligación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de

[60] Cabe destacar que de acuerdo a la teoría las medidas cautelares deben de ser analizadas en función de que deben de ser ratificadas por el juez competente.

“Vigilar que el Ministerio Público solicite y/o ejecute de manera obligatoria y a quien corresponda, las órdenes de protección y de emergencia a favor de la víctima, con independencia de que éstas se encuentren en proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo.”

d. Base de Datos

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. Manifiestan que los datos con los que se cuenta la autoridad, se plasman en el informe anual de labores que presenta el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura[61].Sin embargo, en la visita realizada por el OCNF, el área de Dirección de Información y Estadística comunicó que la información que se buscaba no se encontraba dentro de los informes de los órganos jurisdiccionales, pues solo se registraba el tipo de delito, el cual se determina por claves.

Es decir, la autoridad no cuenta con información desagregada relacionada con la violencia contra las mujeres. De tal suerte que no se sistematiza ni registra la información relativa al número de hechos de violencia contra mujeres de los que ha tenido conocimiento, ni sobre el número total y tipos de órdenes que se han otorgado, si es que han otorgado alguna, pues de acuerdo con la información proporcionada, no se sabe si se ha otorgado algún tipo de orden de protección.

[61] 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 puso 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.

Para el OCNF estas respuestas son preocupantes, pues no son congruentes con lo dispuesto por el artículo 16, fracción III, de la Ley de Acceso del estado que establece que:

> 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.

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. Mientras que no se establece la competencia específica para la solicitud de las órdenes.

b. Hechos de violencia en el Estado

La Procuraduría General de Justicia no otorga el número de hechos de violencia que tuvo conocimiento sin manifestar argumento alguno de esta negativa.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Guanajuato, la ENDIREH 2011 demuestra que el 38.69 % (727,544) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

ONU Mujeres (2012) revela que en el 2010 se denunciaron un total de 387 violaciones sexuales, registrándose un promedio de13.9 violaciones por cada 100,000 mujeres. También informó que en el mismo año se registraron un total de

47 defunciones femeninas con presunción de homicidio y que de 2009 a 2007 hubo un crecimiento de la tasa del 40%.

La Procuraduría del Estado, informó que de enero de 2011 a junio de 2012 ocurrieron un total de 90 homicidios dolosos de mujeres, de los cuales la autoridad no proporciona el dato sobre el lugar del hallazgo así como la causa de muerte de estas mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

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, informando que todas han sido acatadas. Sin embargo no se especifica el tipo de acción que fue ordenada en cada uno de los casos, lo que impide conocer el efecto que tuvieron estas medidas para garantizar la protección y seguridad de las mujeres atendidas.

Por último, es importante destacar que aún cuando la Procuraduría manifiesta que todas las órdenes de protección han sido acatadas preocupa que sean sólo 72 horas la duración de esta medida.

Más allá de la respuesta otorgada por la Procuraduría se desconocen más elementos para conocer la implementación de las órdenes de protección, la Procuraduría no responde cuáles fueron los actos emitidos de manera específica, la relación de la víctima con el victimario, el seguimiento que se dio a este tipo de mecanismos.

SONORA

a. Marco Normativo

El marco normativo de Sonora, otorga competencia a la Procuraduría General de Justicia para la emisión de las órdenes de protección emergentes y preventivas, mientras que de manera excepcional las autoridades policiacas del lugar deberán

proporcionar auxilio de reacción inmediata a favor de la víctima. No se establece competencia para que las autoridades puedan solicitar órdenes.

b. Hechos de violencia en el Estado

Por lo que hace a los hechos de violencia contra las mujeres, la Procuraduría no informa sobre el número de estos sin argumentar las razones.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Sonora, la ENDIREH 2011 demuestra que el 53.66 % (492,882) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El Informe de ONU Mujeres (2012) informa un aumento del 125%, de 2007 a 2009, en la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidios, mientras que en el 2010 se registraron 49 defunciones y una tasa de 3.7 por cada 100,000 mujeres. Por su parte, en el 2011 la Procuraduría estatal registró 55 homicidios dolosos de mujeres.

Sobre la situación de violencia sexual en el Estado de Sonora, el informe de ONU Mujeres (2012) revela que en el 2010 se denunciaron 359 violaciones sexuales. La Procuraduría del estado informó que en el 2011 se recibieron 291 denuncias de violación, y 283 en el 2012.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

En la respuesta otorgada por la Procuraduría General de Justicia de Sonora, se precisa que de enero del año 2011 a junio del 2012 se han otorgado un total de 544 medidas precautorias, de seguridad y órdenes de protección a través de las Agencias del Ministerio Público Especializadas en Delitos de Violencia Intrafamiliar. Estas órdenes fueron emitidas de acuerdo con artículo 234 C del Código Penal de la entidad, el cual dice:

> Por violencia intrafamiliar se entiende todo acto de poder u omisión intencional dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional sexual o patrimonialmente a cualquier miembro de la familia, y que pueda causar maltrato físico, verbal, psicológico, sexual o daño patrimonial, en los términos de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar.

Es importante mencionar que con esta respuesta se entiende que las órdenes de protección en la entidad están siendo emitidas siempre y cuando se tengan elementos para considerar la existencia del delito de violencia intrafamiliar[62], dejando a un lado el concepto de violencia familiar contemplado en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la entidad. Limitar la aplicación de las órdenes de protección al concepto de violencia intrafamiliar brinda una desprotección a las mujeres víctimas de violencia, ya que primero la autoridad debe de encuadrar las conductas por las cuales la mujer solicita protección a este delito.

La Ley de Acceso local en su artículo 6° determina que la violencia familiar es:

> el acto 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, afinidad o civil, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

Al comparar las definiciones entre la Ley de Acceso y el Código Penal de la Entidad se encuentra que la definición de la Ley amplía el marco de acción, pues ahí la protección es en específico para las mujeres. Al fundamentar la emisión de

[62] En la entidad se considera un delito regulado en el artículo 234 A, determinando que "violencia intrafamiliar se entiende todo acto de poder u omisión intencional dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional sexual o patrimonialmente a cualquier miembro de la familia, y que pueda causar maltrato físico, verbal, psicológico, sexual o daño patrimonial, en los términos de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar", como ya lo hemos determinado limitar la aplicación de las órdenes de protección al concepto de violencia intrafamiliar brinda una desprotección a las mujeres víctimas de violencia, ya que primero la autoridad debe de encuadrar las conductas por las cuales la mujer solicita protección a este delito.

las órdenes de protección en el artículo 234 C del código de procedimientos penales se infiere que el otorgamiento de estas medidas se condiciona a la denuncia de hechos de violencia y al inicio de una averiguación previa que encuadre en el delito de violencia intrafamiliar en demerito de los principios de aplicación general, urgencia, accesibilidad y protección a la víctima.

ZACATECAS

a. Marco Normativo

Como ya se mencionó[63], en Zacatecas la Ley de Acceso local otorga competencia amplia a la procuraduría y jueces en el ámbito de sus competencias para emitir órdenes de naturaleza emergente y preventiva. Sin embargo, en el reglamento se limita su aplicación determinando que las emergentes serán competencia de la Procuraduría, mientras que las preventivas de los órganos jurisdiccionales.

Es importante mencionar que esta entidad es la única que contempla que las órdenes de protección son impugnables atendiendo a su naturaleza jurídica ante la autoridad competente en la vía que proceda, de conformidad con la normatividad aplicable. Esto contraviene el objetivo de garantizar que la víctima de violencia recupere la sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores del agresor en violación a los principios de protección a la víctima e integralidad.

b. Hechos de violencia en el Estado

De la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia se desprende que, de enero de 2011 a junio de 2012, se tuvo conocimiento de 310 hechos de violencia contra las mujeres.

[63] *Cfr.* Apartado 4.2. Autoridades que emiten una orden.

La ENDIREH 2011 demuestra que el 46.59 % (233,883) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

Por su parte, el informe de ONU Mujeres del 2010 informa que en ese año la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio fue de 2.0 por cada 100,000 mujeres. En referencia a la violencia sexual, en el mismo año se denunciaron 127 casos de violación alcanzando un promedio de 14.2.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

La Procuraduría General de Justicia informa que en el periodo antes referido únicamente otorgó 11 órdenes o medidas de protección, las cuales fueron emitidas con fundamento en los artículos 195, 208 y 212 BIS del Código Procesal penal en vigor. La información que proporciona la autoridad no es suficiente para determinar qué tipo de acciones en específico fueron emitidas y el impacto que tuvieron para garantizar la protección y seguridad de las mujeres víctimas de violencia.

Cabe señalar que a partir de los fundamentos jurídicos que señala la autoridad se infiere que no está otorgando órdenes de protección sino medidas cautelares[64]

[64] ARTÍCULO 208 Medidas. A solicitud del Ministerio Público, y en la forma, bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en este Código, el Juez puede imponer al imputado, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares: I. La presentación de una garantía económica suficiente a los fines del artículo 216 de este Código; II. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez; III. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Juez; IV. La obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o ante la autoridad que él designe; V. La colocación de localizadores electrónicos, sin que pueda mediar violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado; VI. El arraigo domiciliario, en su propio domicilio o en custodia de otra persona, sin vigilancia alguna o con la que el Juez disponga; VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares; VIII. La prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa; IX. La separación inmediata del domicilio cuando se trate de agresiones a mujeres y niños o delitos sexuales y cuando la víctima conviva con el imputado; X. La suspensión provisional en el ejercicio del cargo, profesión u oficio, cuando se atribuya un delito cometido con motivo de éstos, siempre y cuando aquel establezca como pena la inhabilitación, destitución o suspensión, y XI. La prisión preventiva, si el delito de que se trate, está sancionado con pena privativa de libertad. La víctima, para la protección y restitución de sus derechos, podrá solicitar las

que no tienen correspondencia con las prevista en la Ley de Acceso, y se enfocan a asegurar la presencia del imputado y de evitar la obstaculización del proceso[65], en demerito de la naturaleza de acción afirmativa de las órdenes de protección y su sentido fundamental de garantizar la protección y seguridad de la víctima.

Aunado a lo anterior, destaca que para el otorgamiento de estas medidas se deben de escuchar las razones del imputado y tomar en consideración sus razones, lo cual contraviene el estándar que exige únicamente se considere el dicho de la víctima para el otorgamiento de la orden de protección.

Por su parte, el artículo 212 BIS establece diferentes criterios para la valoración del riesgo en que pudiera encontrarse la víctima limitándose a considerar que existe riesgo fundado cuando se estime que: el imputado puede cometer un delito doloso contra la propia víctima, o de alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos o terceros. Esto es inconsistente, pues en los casos de violencia contra las mujeres, los elementos de riesgo son los antecedentes de violencia, las amenazas realizadas en contra de la víctima y otros que puedan determinar la existencia de un peligro o riesgo inminente.

medidas cautelares previstas en las fracciones I y IX. Salvo los casos de procedencia oficiosa de la prisión preventiva, el Juez puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del imputado de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida conforme el artículo 195 de este Código.

[65] Consisten en prisión preventiva en los casos de terrorismo, corrupción de menores, pornografía infantil, lenocinio, violación, secuestro, trata de personas, homicidio doloso, parricidio, infanticidio y delitos dolosos cometidos con medios violentos como armas y explosivos. En cuyo caso no podrá sustituirse la prisión preventiva por otra medida cautelar.

5.3. Estados en que se conoce la implementación: Colima, Distrito Federal, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz

COLIMA

a. Marco Normativo

En Colima, se otorga competencia para emitir órdenes de protección a la autoridad judicial que conozca de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen Violencia contra las Mujeres. Dichas órdenes deben ser otorgadas en términos de la Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar del Estado y el consejo de la Secretaria de Seguridad Pública debe auxiliar en su aplicación.

A pesar que la Ley de Acceso local no especifica los tipos de órdenes que se pueden emitir, el Reglamento establece una serie de factores que deberán incluirse dentro de las medidas que deben otorgarse:

> Artículo 21. Las órdenes de protección para todos los tipos de violencia, se otorgarán en términos de lo señalado por el artículo 38 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima y además se integrarán los siguientes factores:
>
> I. Obligación alimentaria provisional e inmediata para la receptora y sus hijas e hijos.
>
> II. Suspensión temporal al generador del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes;
>
> III. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la receptora;
>
> IV. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la receptora; y
>
> V. Embargo preventivo de bienes del generador, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias.

Llama la atención del OCNF que la regulación de las órdenes de protección en el marco legal y reglamentario de Colima, difiere considerablemente de la regulación de la Ley General de Acceso, e independientemente de no contemplar los tipos de órdenes de protección consideradas en la Ley de Acceso, preocupa el hecho de que no se hayan considerado medidas en específico de gran importancia para garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres, tales como: la desocupación del agresor del domicilio conyugal o el reingreso de la víctima a éste, la retención de armas de fuego u otras, la prohibición de intimidar o molestar a la víctima, por mencionar algunas.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Violencia Intrafamiliar del estado, las órdenes de protección pueden versar en diversas acciones establecidas en el artículo 35 de dicha Ley:

> I. Otorgar la guarda y custodia material de sus hijos e hijas menores de edad a la parte receptora.
>
> II. Desalojar a la parte generadora de la casa habitación que comparta con la o las personas receptoras de violencia intrafamiliar; independientemente de la acreditación posterior de la propiedad o posesión del inmueble, aun en los casos de arrendamiento del mismo.
>
> III. Garantizar el reingreso de la persona receptora de violencia intrafamiliar al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad.
>
> IV. Retención y guarda de armas de fuego propiedad de la parte generadora de violencia intrafamiliar o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia.
>
> Es aplicable lo anterior a las armas punzo cortantes y punzo contundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la persona receptora.
>
> V. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la persona receptora de violencia intrafamiliar y de sus hijas e hijos.
>
> VI. Acceso al domicilio en común de autoridades policiacas o de personas que auxilien a la receptora de violencia intrafamiliar a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos.

VII. Auxilio policiaco de reacción inmediata con autorización expresa de la persona receptora de violencia intrafamiliar, del ingreso al domicilio donde se localice en el momento de otorgar el auxilio; siempre y cuando lo solicite ella misma.

VIII. Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género a la persona generadora de violencia intrafamiliar en instituciones públicas debidamente acreditadas.

IX. Prohibir a la parte generadora:

A) Esconder o remover de la jurisdicción a los menores de edad procreados por las partes.

B) Hostigar, intimidar, amenazar, dañar, molestar o poner en peligro la integridad de la receptora o de cualquier integrante de su familia, en las áreas en donde habitualmente realizan sus actividades.

C) Acercarse a la parte receptora en un radio de doscientos metros del hogar del que fue desalojado, del trabajo o centro de estudios, del hogar en donde habite o de cualquier otro que frecuente la persona receptora y su familia, y

D) Disponer en perjuicio de la persona receptora, ni de cualquier integrante de su familia, de los bienes privados de estos ni de los que correspondan a la sociedad conyugal. Cuando la parte generadora administre un negocio, comercio o industria que formen parte de los bienes familiares, el juez o jueza, ordenarán que rinda mensualmente un informe financiero a la autoridad judicial que conozca del asunto.

X. Dictar cualquier otra medida que estime necesaria para el cumplimiento de los fines que salvaguarda la presente ley.

En este sentido, se observa una mayor coincidencia entre estas medidas y las establecidas en la Ley General. Sin embargo, la normatividad de violencia intrafamiliar, más allá de establecer un catálogo de órdenes de protección, establece un marco de acción para las autoridades en donde se determinan actuaciones que debe realizar la autoridad para proteger a las mujeres y que debe ordenar al agresor para no causar daños adicionales a las víctimas.

Más aún, la homologación de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar es contradictoria toda vez que el marco normativo especial parte de una perspectiva

en donde la violencia contra las mujeres se considera una problemática sistemática y estructural que genera una situación de inequidad y discriminación contra las mujeres; así mismo la Ley de Acceso considera a las mujeres como sujetos de derecho y no como parte de un grupo vulnerable. Por el contrario, el marco de violencia intrafamiliar regula las situaciones donde la familia es el objeto de protección, por lo cual las órdenes de protección pueden ser emitidas a cualquier miembro de la familia que necesite protección del estado, sin que se valore el factor adicional de violencia contra las mujeres, que se considera en las órdenes de protección como una acción afirmativa.

Por otro lado, se advierte que el marco específico no otorga competencia, ni general ni específica, al Ministerio Público para emitir órdenes de protección. Es sabido que otorgar al Ministerio Público competencia para la emisión de las órdenes, posibilita la 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. Sin embargo, no establecer competencias explícitas, dificulta la implementación de un procedimiento que cumpla con requisitos de legalidad y de facilidad, rapidez y sencillez, en detrimento del principio de accesibilidad.

Tampoco se establece la obligación de la autoridad policiaca (SSP) para actuar de inmediato, adecuada y eficazmente 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.

El marco especial obliga a las agencias del Ministerio Público especializadas en violencia intrafamiliar o en turno a solicitar la emisión de órdenes de protección a la autoridad judicial, al conocer hechos de violencia y faculta a la administración pública municipal para que genere reglamentos de emisión de las órdenes de protección cuando sea procedente.

Sin embargo, no se otorga competencia a otras autoridades de carácter administrativo para solicitar la emisión de órdenes de protección, en detrimento de la obligación general de atención y erradicación de la violencia en contra de 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.

En general, se observa que el marco legal y reglamentario, 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.

b. Hechos de violencia en el Estado

Cabe mencionar que según diversos diagnósticos y encuestas establecen que la violencia en el estado de Colima es significativa. La ENDIREH 2011 demuestra que el 50.02% (118,293) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012), indica que de 2007 a 2009 hubo un incremento del 62.5% de defunciones femeninas con presunción de homicidio en el estado de Colima. Lo anterior significa que en ese año el estado se encontraba casi a la par de la media Nacional (68.2%). De acuerdo con la Información de la Procuraduría del Estado, de enero de 2011 a junio de 2012 ocurrieron 27 homicidios dolosos de mujeres.

En cuanto a la violencia sexual, ONU Mujeres (2012) informó que en el 2010 se denunciaron 132 casos por violación. Por su parte la Secretaria de Salud estatal informó que en 12 meses (de junio de 2010 a junio de 2011) se registraron 426 casos de violación sexual.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

A pesar de este contexto, el poder judicial del estado de Colima informó que es imposible dar respuesta al número de órdenes de protección que ha otorgado. Únicamente brinda información del Juzgado Familiar de Villa, el cual, en el periodo

de noviembre de 2011 a octubre de 2012 emitió 11 órdenes de protección sin mayor especificación de las acciones que se llevaron a cabo.

El Tribunal reconoce que solo cuenta "con datos generales de la actividad jurisdiccional y el formato con el que cuentan no contiene información para determinar cuántos asuntos se tramitan por violencia contra la mujer de manera específica". Es decir, no se registra el fundamento legal de las órdenes de protección emitidas en los juzgados, ni quién hace de conocimiento a la autoridad los hechos en que se funda la orden, ni cuáles de las órdenes dictadas tenían la calidad de urgentes, preventivas o de naturaleza civil.

Por otra parte, el Consejo para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar en Colima [66] informó que de enero de 2005 a junio de 2012, se documentaron un total de 151 medidas de protección, las cuales tuvieron acompañamiento directo del CEPAVI. Se desconoce cuántas fueron solicitadas por Agencias del Ministerio Público y en cuántos casos de manera directa fue la víctima quien las solicitó a los jueces, pues esta instancia no aclara quién solicitó las órdenes de protección.

Se emitieron 12 órdenes que fueron acompañadas por el CEPAVI, de enero de 2011 a junio de 2012. Sin embargo, la información no especifica qué tipo de orden o medida de protección se emitió, ni su fundamento. Ante dicho vacío, se desconocen los hechos que pudieron haber justificado la emisión de la medida protectora, el impacto que éstas tuvieron para garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres víctimas.

d. Base de Datos

De la información proporcionada por el poder judicial, se desprende que no tienen registro del número de hechos de violencia.

Se informa que la Coordinación de Evaluación y Estadísticas recibe de cada órgano jurisdiccional un informe mensual de actividades, de forma que únicamente

[66] Es un organismo de Gobierno del Estado de Colima, integrado por diversas instituciones públicas relacionadas con Prevención y/o la Atención de la Violencia Intrafamiliar, presidido por el Gobernador del Estado, de conformidad con el Decreto No. 33, del periódico oficial del Estado, publicado el 14 de febrero de 1998.

cuentan con datos estadísticos: cantidades de juicios, promociones, actuaciones, etc., en virtud de un formato que no contempla de forma segregada, cuantos asuntos se tramitan por violencia contra la mujer específicamente.

Preocupa al OCNF, la falta de información de la autoridad, toda vez que la propia Ley de Acceso, en su artículo 22, obliga al 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, por lo que no se está garantizando que se erradique la violencia contra las mujeres[67].

Ante la falta de información de la autoridad, no se conoce cuál era la relación entre víctima y el agresor, ni cuantas de las medidas fueron desacatadas, o si alguna de ellas fue renovada y por cuanto tiempo, aun cuando el Poder Judicial debe rendir un informe periódico sobre la situación que guardan las órdenes de protección.[68] Lo anterior, contraviene lo establecido en la Ley de Acceso, pues la autoridad, para garantizar la Integración del Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de Violencia contra la Mujeres, al menos tendría que tener un registro de trece indicadores.[69]

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

[67] En este sentido, el artículo 43 de la misma ley, establece que el Sistema Estatal estará en coordinación con el Sistema Nacional y deberá crear los mecanismos para recabar, de manera homogénea, la información sobre la Violencia contra la Mujeres, así como los Diagnósticos Estatal y Nacional e integrarla al Banco Estatal de Datos e Información.

[68] Art. 5 y 44 de la Ley para la Prevención y atención a la Violencia Intrafamiliar.

[69] a).- Fecha del evento; b).- Modalidad de la violencia; c).- Tipo de violencia; d).- Lugar de los hechos; e).- Sexo del agresor; f).- Duración del evento; g).- Tipo de orden de protección; h).- Eje de acción que intervino; i).-Edad de la víctima; j).-Estado civil; k).-Escolaridad de la víctima; l).- Probable agresor; y m).- Sentencias.

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 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 victima 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 6 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 que tenga conocimiento del riesgo y víctimas indirectas, 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 que consideren necesarias para cada caso particular.

Mientras que en los casos de flagrancia de reconoce a la Secretaria 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 la información proporcionada por la Procuraduría General de Justica, 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.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el Distrito Federal, la ENDIREH 2011 informa que el 51.93 % (1,769,571) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

De acuerdo con la Información de la Procuraduría de Justicia del DF, de enero de 2011 a junio de 2012 ocurrieron un total de 145 homicidios dolosos de mujeres, de los cuales sólo 58 son reconocidos como feminicidio.

Sobre la violencia sexual, el informe de ONU Mujeres (2012) reveló que en el 2010 se denunciaron 1,162 violaciones sexuales, registrándose un promedio de 27.6 violaciones por cada 100,000 mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

El Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), órgano dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, informa que durante el periodo de estudio solicitado se otorgaron 564 medidas de protección de emergencia con fundamento en la ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal.

Llama la atención el poco número de medidas otorgadas en relación con los casos que manifiestan haber atendido en el CAVI. Pero, en una reunión con la titular de esta dependencia, se preciso que se cuenta con abogadas y abogados especializados para gestionar las órdenes de protección ante las instancias jurisdiccionales.

El CAVI señala que todas las medidas de protección otorgadas fueron de naturaleza emergente, y consistieron en: solicitar la salida del agresor del domicilio, prohibición de acercarse o ingresar al domicilio, lugar del trabajo o estudios de la víctima y la prohibición de molestar en el entorno social a la víctima.

Aunque la respuesta de la Procuraduría es coincidente con las facultades que le otorga el reglamento, llama la atención que el CAVI no desagrega el número de acciones que ha otorgado de acuerdo con su mandato. Por ejemplo, en cuántos casos el agresor salió del domicilio o la prohibición de acercarse a la víctima.

Sumado a esto, se desconoce el seguimiento que se dio a las medidas de protección otorgadas o si existieron otras acciones que permitieran garantizar a las mujeres su seguridad y vida; ya que como se ha determinado en los estándares

internacionales en la mayoría de los casos las acciones que emite el CAVI por si solas no garantizan a las mujeres víctimas de violencia se proteja su vida y seguridad.

Por otra parte el CAVI manifiesta que “hasta el momento no se cuenta con un registro o información sobre el desacato a una orden de protección”. Lo anterior hace inferir que las mismas autoridades no dan seguimiento a los casos después de 72 horas, tiempo que dura la hora de protección, vulnerándose los principios de protección a la víctima, aplicación general e integralidad.

En cuanto a la relación que existía entre la víctima y su agresor, se informa que esta varía en cada una de las medidas de protección “ya que la violencia se da entre cónyuges, concubinos, parejas, de el hijo hacia la madre, del nieto a la abuela, del sobrino a la tía o del hermano a la hermana”, es decir todas las relaciones donde existe una relación de parentesco entre la víctima y el agresor. Sin embargo, de nuevo no se desagrega el número específico de quiénes son los agresores.

Es necesario resaltar que al determinar la emisión de las órdenes de protección a dos instancias existen dos procedimientos por cada autoridad. Lo cual, si bien, en algún momento se podría mirar como protector, al determinar criterios diferentes no existe un procedimiento único que pueda generar una estrategia integral de protección a las mujeres víctimas de violencia. El procedimiento de emisión de acuerdo con la competencia de la Procuraduría General de Justicia es el siguiente: la mujer víctima de violencia llega de manera directa o es canalizada al CAVI; se le realiza una valoración del riesgo y se dicta la medida de protección por un término de 72 horas. Sin embargo, la autoridad en su respuesta (otorgada vía IFAI) no aclara el procedimiento, por tanto se desconoce el proceso real que lleva la autoridad para otorgar las órdenes de protección. El procedimiento para emitir una orden de protección desde el Órgano Jurisdiccional es el siguiente:

- Cada mes la Procuraduría y la Secretaría de Seguridad Pública, solicitan al Poder Judicial la lista de juzgados penales y familiares en turno para emitir las medidas de protección.

- Sólo en los casos de una solicitud de medida de protección emergente el juzgador tendrá la obligación de tomar en consideración; el riesgo o peligro existente, la seguridad de la víctima y los elementos con los que se cuente.
- Una vez dictaminada la medida, la o él juez mandata la notificación de la medida, por lo cual se solicita apoyo a la Fiscalía de mandamientos judiciales y conjuntamente con el abogado/a victimal y la mujer solicitante se trasladan a su domicilio con la finalidad de notificar al agresor la orden emitida por el juez(a). De acuerdo con la información proporcionada por el CAVI, en estos casos la mayoría de las medidas emitidas consisten en prohibiciones, entrega de objetos de uso personal y en su caso salida del domicilio, en caso de pertenencias de la víctima se indica que se le debe otorgar en ese momento.
- En la notificación del agresor consta el tipo de orden y la cita a la que debe acudir para una audiencia de pruebas y alegatos al día siguiente en el juzgado correspondiente.
- En la audiencia además de la presencia del agresor, acude la víctima, el abogado/a y posteriormente el juez o jueza, después de celebrar la audiencia de pruebas y alegatos emite una resolución en donde confirma modifica o revoca la medida.

Si bien el Distrito Federal, desde la competencia judicial, es una de las entidades con más claridad en su procedimiento para emitir una medida de protección, es necesario realizar algunas observaciones sobre la identificación de obstáculos que deben de ser eliminados para su adecuada aplicación:

1. Aun cuando existe un mecanismo para designar juzgado que de manera diaria puedan emitir medidas de protección, esta información sólo queda a disposición de la Procuraduría y de la Secretaría de Seguridad Pública. Aunque estas instancias pueden ser las primeras en tener conocimiento de un hecho de violencia, no se cumple con los principios de protección a la víctima y urgencia, al no existir difusión máxima de estos juzgados.
2. El dicho del CAVI, si bien no establece un numero de medidas de protección otorgadas por las autoridades jurisdiccionales, sí nos permite

conocer las acciones que en su mayoría se están emitiendo y en dónde no se contemplan otras acciones que pueden ser fundamentales para garantizar y proteger la vida y seguridad de las mujeres a partir de una estrategia integral.

3. Si bien existe un procedimiento que debe de ser resuelto de manera ágil, el hecho de tener una audiencia de alegatos y pruebas para ratificar o revocar la medida, hace inferir la necesidad de la víctima o su representante de presentar elementos probatorios para justificar la necesidad de la medida, por lo cual la rigurosidad de las pruebas se convierte en un obstáculo que tiene como finalidad velar por un proceso y no por la protección a la mujer víctima de violencia.

Identificamos como una buena práctica reconocer a la Procuraduría y a la Secretaría de Seguridad Pública como las instancias encargadas de ejecutar y hacer cumplir la medida; así como el hecho de que esta última instancia ante hechos de flagrancia estará obligada a intervenir de inmediato, adecuada y eficazmente para hacer cesar el ejercicio de violencia. Sin embargo desconocemos si estas acciones realmente están funcionando y si las policías están realmente sensibilizadas y concientizadas de la violencia contra las mujeres para actuar de manera inmediata en hechos de flagrancia.

d. Base de Datos

Debido a la falta de respuesta del poder judicial se desconoce si este cuenta con una base de datos de órdenes de protección. El CAVI manifiesta que cuenta con una base de datos electrónica, “la cual sirve para organizar la atención que se brinda a las mujeres que lo requieren, sin embargo no se puede otorgar la información de esta ya que los datos son de acceso restringido.” Lo anterior, conduce a precisar que el Observatorio en ningún momento solicitó datos que puedan poner en riesgo la vida y seguridad de las víctimas.

De acuerdo con la información otorgada por el CAVI, se tiene conocimiento que sus registros contienen las siguientes variables: número, fecha, expediente, nombre y edad de la víctima y del agresor, parentesco, delegación de los hechos, averiguación previa (si la hay), juzgado, partida, fecha de ejecución, tipo de medida y procedencia.

Consideramos que estos registros no son suficientes para identificar las características de las mujeres víctimas de violencia que solicitan una medida de protección y otros elementos que permitan generar políticas públicas de prevención a este tipo de violencia.

OAXACA

a. Marco Normativo

En Oaxaca se otorga competencia a la autoridad judicial para emitir órdenes de protección, las cuales cuáles 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 y Procuraduría General de Justicia 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 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. Reiteramos lo dicho anteriormente: otorgar al Ministerio Público competencia para la emisión de las órdenes, 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.

b. Hechos de violencia en el Estado

La Subprocuraduría de Delitos contra la Mujer por Razón de Género, informó que enero de 2011 a junio de 2012 se registraron un total de 1,950 de Averiguaciones previas por violencia intrafamiliar. Mediante segunda respuesta, la Subprocuraduría amplió esta información y señaló que de enero de 2011 a septiembre de 2012, se registraron 3,249 denuncias penales, de las cuales 2246 fueron por violencia intrafamiliar y 985 por delitos sexuales.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Oaxaca, la ENDIREH 2011 demuestra que el 44.84 % (561,364) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) indica que en el 2009 la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio en el estado de Oaxaca fue de 3.60, encontrándose por encima de la media nacional en el lugar número diez. Por su parte, la Procuraduría de Justicia del Estado informó que de 2005 a 2010 ocurrieron un total de 375 homicidios dolosos de mujeres.

Sobre la violencia sexual ONU Mujeres (2012) informa que en el 2010 se denunciaron 111 casos de violación. Según la información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, de enero de 2011 a junio de 2012, se conoció de 1,903 casos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, esta información solo comprende a 69 Juzgados que fueron encuestados, de los 86 que existen en la entidad, por lo que no se conoce la información de los 16 juzgados restantes.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

En su respuesta, el Instituto de la Mujer Oaxaqueña manifiesta que a través de su Unidad de Atención a Mujeres en Situación de Violencia de Género se atendieron

3,197 mujeres de diciembre de 2010 a septiembre a 2012. De acuerdo con la respuesta, esta unidad es la encargada de conocer y dar seguimiento a los casos de violencia contra las mujeres y canalizarlas a las autoridades correspondientes.

El Poder Judicial informa que de los 1,903 hechos de violencia contra las mujeres, en 1,008 casos se determinó el otorgamiento de una orden de protección. Sin embargo, el propio Tribunal Superior reconoce que únicamente 16 de ellas fueron emitidas con fundamento en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el código procesal penal, de las cuales:

- 6 fueron emergentes[70]:

- dos consistieron en la desocupación por el agresor del domicilio conyugal, otorgada durante tiempo que duró el proceso.
- Tres consistieron en la prohibición al probable responsable de acercarse al domicilio o lugar de trabajo, cuya duración fue de un mes.
- Una consistió en la prohibición de intimar o molestar la víctima en su entorno social, con duración de un mes su otorgamiento.

- 9 fueron emitidas de naturaleza preventiva[71] y consistieron en el auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con duración hasta que concluyera el proceso. Además, acorde con el Código Procesal Penal se impuso prisión preventiva en estos casos.

- 1 orden fue de naturaleza civil[72], relativa a la obligación alimentaria provisional e inmediata, relacionada con el artículo 184 del Código Procesal Penal vigente.

De las 992 medidas restantes que no están motivadas en la Ley de Acceso estatal, 914 fueron emitidas con fundamento en el Código de Procedimientos Civiles y 78 con fundamento en el Código Penal y Código de Procedimientos Penales. Sin embargo, aún cuando se conoce el fundamento de las órdenes emitidas, la autoridad no precisa en qué consistió cada una de ellas.

[70] Artículo 26, fracciones I, II y IV.
[71] Artículo 27 fracción VI.
[72] Artículo 29 fracción V.

Se observa una desproporción en el tipo de medidas de protección que está emitiendo el Tribunal, pues menos del 2% corresponde a órdenes de protección en términos de la Ley de Acceso, lo que permite inferir que no se está implementando el mecanismo de protección, siendo que el poder judicial es la autoridad competente para otorgarlas. Es decir, el poder judicial otorga medidas de protección contempladas en los marcos civiles y penales, los cuales no han sido diseñadas con perspectiva de género, pues se aplican por igual a hombres y mujeres, en olvido de medidas concebidas específicamente para dar protección a las mujeres, para salvaguardar su vida, integridad y seguridad, en demerito de la naturaleza de acción afirmativa que tienen las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso. Lo anterior provoca que se pierda el sentido preventivo de la violencia contra las mujeres y la atención efectiva a las víctimas.

Llama la atención que las órdenes de protección se están dictando por un plazo mayor al que establece la Ley de Acceso que es de 72 horas, esto se considera como una buena práctica que es consistente con el estándar en la materia. Sin embargo, al no conocer cuál fue la consecuencia de las órdenes emitidas, se desconoce el impacto que tuvieron para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

Por lo que respecta a la relación entre víctima y agresor, se informó que en 10 casos, se trató de cónyuges o concubinos, mientras que en 6 casos fueron madres e hijos.

En cuanto a los requisitos para el otorgamiento de las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso, según informa el poder judicial, se exige el cumplimiento de los requisitos establecidos para la imposición de una medida de coerción, previstos por el artículo 170 del Código Procesal Penal vigente[73]. Esta

[73] Es decir, la autoridad judicial solicita la acreditación de dos elementos (formal y material), a saber: I. Obren datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito

práctica contraviene el sentido fundamental de las órdenes de protección: garantizar la vida, integridad y seguridad de la mujeres de manera urgente y no la probable existencia de un delito, para ello debe bastar el dicho de la mujer para acreditar los hechos de violencia que se hacen del conocimiento de la autoridad, sin que se deban exigir mayores elementos de prueba o requisitos que deben acreditarse.

Como ya se ha dicho, la atención de la violencia contra las mujeres, requiere de una reacción urgente e inmediata de las autoridades, por lo que el otorgamiento de una orden de protección, no debe condicionarse, ni debe conducir necesariamente al inicio de una averiguación previa, en razón del Principio de Aplicación General, que establece que la autoridad emisora, debe poder utilizarla, siempre que se considere necesaria, para asegurar la protección de la víctima, con independencia que el hecho sea constitutivo de delito o falta.

Por lo que toca a la información que brinda la Subprocuraduría, se sabe de 1,950 averiguaciones previas (violencia intrafamiliar), en 70 casos se canalizó a las mujeres víctimas de violencia a un albergue de tránsito, y en 56 casos se canalizó a las víctimas a un Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, como medida de protección. Sin embargo, en una segunda respuesta se amplía esta información y se señala que de las 3,249 denuncias penales (por violencia intrafamiliar y delitos sexuales) 83 mujeres fueron canalizadas a un albergue de tránsito con sus hijas e hijos, en el cual pueden permanecer desde un día hasta tres meses o más, dependiendo el caso. La autoridad no brinda información detallada sobre estos casos, por lo que se desconoce, la edad de las mujeres, el número de hijas o hijos, así como el tiempo que permanecieron en el albergue.
El resto de las mujeres, según informa la autoridad, manifestaron que no era su deseo tener albergue, por lo que proporcionaron el domicilio de un familiar con el

y exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión; y II. Exista una presunción razonable, por apreciación de las circunstancias del caso particular, de que el imputado podría no someterse al proceso, obstaculizaría la averiguación de la verdad o que su conducta represente un riesgo para la víctima o para la sociedad.

cual se resguardarían el tiempo que dura la integración de la averiguación previa o permanecieron en sus domicilios, por haber huido el agresor del lugar.

Cabe resaltar, que la propia Subprocuraduría reconoce que se requiere formular las reformas necesarias para contar con el marco jurídico integral que incluya tanto la legislación penal adjetiva como la ley de acceso estatal. Sin embargo, el Procurador General ha girado instrucciones a fin de que se elaboren el protocolo y documentos necesarios que clarifiquen al personal de la Procuraduría sus competencias dentro del marco de la ley y los procedimientos a seguir para la aplicación de las medidas de protección.

El OCNF advierte que existen acciones que la Procuraduría está implementando a fin de proteger a las mujeres víctimas de violencia, a pesar de que su marco normativo no establece la competencia para emitir órdenes de protección, solo para solicitarlas. Sin embargo, en razón de la falta de mayor información sobre las medidas que han implementado y sus efectos, no es posible determinar si estas acciones han contribuido a garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres víctimas de violencia. Además, no existe información relativa a la implementación de otras medidas de protección y de sus efectos.

Se reconoce que a pesar del atraso que tiene la Procuraduría en la implementación de las órdenes de protección, ya existen instrucciones de generar los mecanismos y herramientas para implementarlas, después del taller "Aplicación Eficaz de las Órdenes de Protección en el Estado de Oaxaca"[74].

Esta información contrasta con la proporcionada por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO), quien ha informado al OCNF que no existe una coordinación de las instancias responsables de atender casos de violencia contra las mujeres, en particular, el poder judicial y la autoridad ministerial. Señala que no se han dictado medidas de protección y que desde la Unidad de Atención a Mujeres[75] se habían

[74] Respuesta SDM/671/2012 de la Subprocuraduría de Delitos contra la Mujer por Razones de Género del 13 de octubre de 2012.

[75] Esta Unidad, dependiente del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, acompaña legalmente los procesos de las mujeres en situación de violencia, cuando las mujeres deciden separarse de sus parejas y para prevenir un acto de violencia, se presentan recursos en materia familiar, como actos

solicitado algunas, pero que el proceso era tardado, además las órdenes se condicionaban a la denuncia penal del agresor.

De los casos reconocidos por el IMO, entre enero y septiembre de 2012 se han solicitado 38 actos de separación de cónyuges o concubinos, con fundamento en el Código de Procedimientos Civiles[76]. Dichas medidas fueron otorgadas, sin embargo se informa que no existe un mecanismo de monitoreo por parte de las y los jueces, por lo que solamente las otorgan y no hay un seguimiento específico en la materia.

Debido a la falta de información completa, no se conoce cuál es el impacto que estas medidas han tenido para proteger a las mujeres de la violencia, y si cumplieron con el objetivo de garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres a quienes se brindó atención.

El Instituto de la Mujer Oaxaqueña señala que solamente en una ocasión ha solicitado el otorgamiento de una orden de protección en términos de la Ley de Acceso a favor de una menor de edad, a la Procuraduría General de Justicia, quien no atendió la petición. Llama la atención que la solicitud se realizó a una autoridad que no era competente para emitir órdenes de protección, pues la Ley de Acceso se la otorga únicamente al poder judicial.

Sin embargo, esto no es una excusa para que la Procuraduría no atendiera dicha solicitud, pues su obligación, en términos de la propia ley, es solicitar la emisión de la orden a la autoridad competente, obligación que abarca a todas las instancias del Poder Ejecutivo que conozcan hechos de violencia.

---

previos al juicio, y solicitan el otorgamiento de medidas cautelares, consistentes en la separación del cónyuge o concubino.

[76] Capítulo Tercero “De la separación de los cónyuges como acto prejudicial”, artículos 196 al 210 bis y Capitulo Décimo “Del divorcio” artículo 294 fracción VII del Código Civil.

Se desconocen las razones por las cuales el IMO únicamente haya solicitado en una ocasión el otorgamiento de una orden de protección, a pesar de haber atendido al menos 3,197 casos de violencia.

Es importante resaltar que el IMO evalúa que al día de hoy, no existe un procedimiento claro y definido que indique cuáles son criterios para otorgar una medida de protección. Sin embargo, reconoce que aunque la ley no señala el procedimiento ni los criterios de valoración respecto al otorgamiento de las órdenes de protección, las y los servidores públicos se encuentran obligados a fundamentar bajo el criterio internacional, regional o nacional en la materia, que implique la mejor protección para las mujeres.

En este sentido, reconoce que las instituciones involucradas en la procuración y administración de justicia, seguridad pública y el diseño de política pública en el Estado, deben sentar las bases de coordinación y funcionamiento para la aplicación de protocolos o mecanismos de seguridad para mujeres en situación de violencia de género.

Es importante destacar que el TSJ, PGJ y el IMO conocen de la problemática de la violencia contra las mujeres, pero sus respuestas corroboran que el principio de integralidad no se cumple pues cada instancia se encuentra realizando acciones independientes, sin coordinarse entre sí. Esto limita la atención adecuada e integral a las mujeres víctimas de violencia.

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 que conozcan 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.

b. Hechos de violencia en el Estado

En la información proporcionada por la Procuraduría General de Justica, no se señala el número de casos de violencia contra las mujeres de las cuales tuvo conocimiento la autoridad.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Quintana Roo, la ENDIREH 2011 demuestra que el 46.15 % (299,988) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) indica que en el 2010 ocurrieron 30 defunciones femeninas con presunción de homicidio, registrando una tasa de 4.6 por cada 100,000 mujeres y ubicándose en el lugar número ocho sobre la media nacional. Por su parte la Procuraduría del Estado informó que, de Enero de 2011 a junio de 2012, ocurrieron un total de 129 homicidios dolosos de mujeres.

En referencia a la violencia sexual en el estado de Nuevo León, en el 2010 se denunciaron 455 casos de violación, ubicándose en el primer lugar a nivel nacional con un promedio de 71.9 violaciones por cada 100,000 mujeres, según cifras de ONU Mujeres. Al respecto, la Secretaria de Salud estatal informó que de enero de 2010 a junio de 2011 se cometieron 494 violaciones sexuales.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

Según informa la misma Procuraduría General de Justicia, entre enero de 2011 y junio de 2012 únicamente se han otorgado 14 órdenes de protección, con fundamento en la Ley de Acceso local. Se señala que en todos los caso fue la víctima quien hizo del conocimiento de la autoridad los hechos de violencia.

Llama la atención al OCNF el bajo número de órdenes de protección que se han otorgado en año y medio, lo cual no corresponde con la incidencia de violencia en la entidad.

Del total de órdenes emitidas, 13 fueron emitidas con naturaleza emergente y consistieron en la prohibición al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendentes y descendiente y en la prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, sin especificar el tipo de medida que se otorgó en cada caso. La última orden, se emitió con la naturaleza de preventiva, y consistió en el acceso al domicilio común, de autoridades policiacas o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos.

Según informó la autoridad, ninguna de las medidas otorgadas ha sido renovada. En este sentido, ante la insuficiente información de la autoridad, no es posible conocer el impacto de las medidas que se otorgaron para garantizar la protección y seguridad de las mujeres víctimas.

Por lo que respecta a las órdenes de naturaleza civil, se informa que no se ha emitido ninguna por no ser competencia de la autoridad. Sin embargo, no se informa de casos en que se haya solicitado esta medida a la autoridad competente.

En lo que concierne a la relación que existía entre la víctima y su agresor, se informa que en todos los casos fue de pareja, siendo los agresores los esposos y/o concubinos. Sin embargo, no se precisa en cuántos de los casos se trató del

concubino o del esposo, por lo que no hay claridad sobre esta relación y las características de la violencia en la entidad.

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 expuesto en el apartado de factores a considerar.[77]
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 al momento de estar rindiendo su declaración ministerial, la cual deberá levantarse por separado y se harán constar circunstancias tales como si llegó alterada, gritando, llorando, temblando, asustada, con miedo, si al rendir su declaración ministerial lloró constantemente o cuando relataba las situaciones de agresión, etc.
4. De ser posible con el dictamen médico de lesiones y con un informe de valoración de riesgo de violencia en agresores emitido por perito psicólogo mediante la aplicación de algún instrumento que mida dicho riesgo. Siendo suficiente para emitir la medida de protección correspondiente, los primeros tres elementos.
5. Es importante hacer del conocimiento de las medidas de protección dictadas a Seguridad Pública Estatal y Municipal, pues en caso de violación a dichas órdenes son las autoridades inmediatas en intervenir. Aunado al hecho de que 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.

[77] 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

6. Debe crearse un Sistema de Registro dentro de la Procuraduría de las órdenes de protección otorgadas, mismo que a la brevedad posible, se buscará la vinculación al Banco Estatal de Datos y al Banco Nacional.

Se reconoce el esfuerzo de las autoridades de crear manuales de actuaciones para la implementación, pero es pertinente realizar las siguientes observaciones:

- Se estableció un procedimiento que complejiza el otorgamiento de órdenes de protección al exigir la realización de actuaciones ministeriales y periciales, como requisitos de emisión adicionales a los previstos en la Ley, en donde no se establecen requisitos ni se condiciona el otorgamiento de las órdenes de protección a ningún tipo de prueba.
- Preocupa que el procedimiento establecido en el Manual de Actuación contemple la necesidad de constancias como la fe ministerial, la de estado psicoemocional o dictamen médico de lesiones para realizar la valoración del riesgo, pues contraviene el estándar internacional de prueba mínima, pues debe bastar el dicho de la víctima para que la autoridad emita la orden de protección a que haya lugar.
- Los elementos de ponderación que la autoridad debe considerar, tales como el riesgo o peligro y la seguridad de la víctima, no son elementos que deben de acreditarse mediante pruebas específicas. Por el contrario, son elementos de ponderación que la autoridad de valorar para determinar el tipo de medida que debe otorgar, pues la misma ley no lo establece como requisitos.
- Se observa que no hay una claridad sobre los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad para la valoración de riesgo y la ponderación que debe realizar para el otorgamiento de la medida adecuada.

Consideramos que no es suficiente para garantizar la debida diligencia con perspectiva de género en la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia y para el establecimiento de un procedimiento fácil, rápido y sencillo para el otorgamiento de las órdenes.

Llaman la atención al OCNF las circunstancias que se deben identificar en la víctima y de las que se debe dejar constancia, pues son completamente subjetivas (como el hecho de que si la mujer llego llorando, gritando o temblando). Además, dejar la valoración de estas circunstancias al operador jurídico, favorece la institucionalización de la violencia por la réplica de patrones patriarcales y estereotipos de género, ante la falta de perspectiva de género de las autoridades.

Se identifica como una buena práctica el reconocer e identificar la importancia de las autoridades de Seguridad Pública como las que intervienen de forma inmediata en hechos de violencia contra las mujeres. Ya que en la mayoría de los estados no se reconoce esta importancia ni la competencia para intervenir de manera inmediata, siendo que es una autoridad más cercana. Sin embargo, este reconocimiento tendría mayor eficacia si se establecen mecanismos de coordinación claros y específicos para dar atención y seguimiento a las órdenes emitidas, a fin de garantizar, de forma integral la protección y seguridad de las mujeres víctimas de violencia.

d. Base de Datos

La autoridad informa que cuenta con un registro de las medidas de protección emitidas que contempla las siguientes variables: la fecha de la emisión, fecha de vencimiento, nombre de la agraviada, del presunto responsable, el delito, número de averiguación previa y domicilio de ambos. Como se puede apreciar, los indicadores del registro no se encuentran suficientemente desagregados, de manera que no son suficientes para identificar las características de las víctimas y de los agresores y de la violencia en la entidad.

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 no de delitos o faltas.

No se establece la obligación para la autoridad policiaca (Secretaria de Seguridad Pública) para actuar de manera inmediato, adecuada y eficazmente 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 generar de 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.

Es 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, que justifican que se asuma dicha 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 solo 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 querella, 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 condiciona a la presentación de una denuncia o querella, 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 que son 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 las órdenes emergentes y preventivas 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 de 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 emitían 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 que no hubiera realizado una denuncia o querella. De lo anterior, se infiere que no hay una valoración adecuada de los riesgos y peligro en que pude 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 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. Hechos de violencia en el Estado

En la información proporcionada por las autoridades judiciales, no se señala el número de casos de violencia contra las mujeres de los cuales han tenido conocimiento. El poder judicial argumenta que no se encuentra sistematizada información que permita identificar los hechos violentos contra las mujeres en todas las materias de la competencia de los Juzgados de Primera Instancia del Estado de Sinaloa.

De acuerdo con la información proporcionada por la Procuraduría del Estado, de enero de 2011 a junio de 2012, ha conocido de 4,177 casos de violencia en contra de mujeres, en los cuales se engloban delitos como feminicidio, homicidio doloso, lesiones dolosas, amenazas, violación, violación a la intimidad, violencia intrafamiliar, acoso sexual, entre otras.

Según registros en la base de datos, proporcionados por el Coordinador de Informática de la institución, entre enero de 2011 y junio de 2012 existen 1,808 Averiguaciones Previas registradas en las diversas Agencias del Ministerio Público del Fuero Común en el Estado, relacionadas con hechos de violencia contra las mujeres.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Sinaloa, la ENDIREH 2011 demuestra que el 41.57% (405,886) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

ONU Mujeres (2012) identificó, en el periodo de 2007 a 2009, un aumento de126.4% en la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio y en el 2009 esta tasa fue de 5.69 por cada 100 mil mujeres, ubicándose por encima de la media Nacional en el lugar número cinco. Para el 2010, Sinaloa ocupó el lugar número cuatro con 107 defunciones femeninas y alcanzó un promedio de 7.7 violaciones por cada 100,000 mujeres.

Por su parte la Procuraduría del estado informó que, de enero de 2011 a junio de 2012, en el Estado de Sinaloa ocurrieron un total de 156 homicidios dolosos de mujeres.

Finalmente sobre la violencia sexual, la SSA del estado informó que en el 2010 se denunciaron 142 casos de violación.

Se observa una desproporción entre los hechos de violencia que conoce la autoridad frente a los índices de violencia que presenta la entidad según diversos estudios[78]. Esto permite inferir, que las mujeres sinaloenses no denuncian la violencia que están sufriendo. Esto se confirma en informes[79] recientes que señalan que las mujeres no denuncian porque no hay confianza en que las autoridades van a protegerlas, o no tienen conocimiento de las medidas de protección con las que cuentan.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

El Supremo Tribunal de Justicia informó que de enero de 2011 a junio de 2012 han emitido 62 órdenes de protección, de las cuales 2 fueron solicitadas por la víctima y 60 fueron solicitadas por el Ministerio Público.

Por su parte, la Procuraduría manifiesta haber determinado 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 de Acceso; 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. Sin embargo, no se especifica qué tipo de medida se ordenó en cada

[78] INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, Informe Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009 y el Informe Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010.

[79] La lucha de las mujeres por la seguridad y la justicia. Violencia Familiar en México, 2009, Amnistía Internacional.

caso, por lo que no es posible determinar qué tipo de acciones fueron emitidas y sus efectos para garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres.

De 1,808 Averiguaciones Previas, se solicitaron 133 órdenes de protección (entre enero de 2011 a junio de 2012) a las autoridades jurisdiccionales[80]; de las cuales 59 fueron de naturaleza urgente o emergente; 50 de naturaleza preventiva y 24 de naturaleza civil. Sin embargo, no se especifica qué juzgado las emitió.

Del total de 59 órdenes de protección de naturaleza urgente o emergente emitidas de enero de 2011 a junio de 2012, 58 consistieron en la desocupación por el agresor del domicilio conyugal y una consistió en la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos. Estas medidas son consistentes con las previstas en la Ley de Acceso estatal en el artículo 44 fracciones II y IV, como órdenes de emergencia.

Del total de 50 órdenes de naturaleza preventiva, 15 consistieron en el reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguardó su seguridad; y 35 en la prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social. Estas medidas son consistentes con las previstas en la Ley de Acceso estatal en el artículo 45 fracciones II y I, respectivamente.

Del total de 24 órdenes de naturaleza civil, 15 consistieron en obligación alimentaria provisional e inmediata; 2 en la prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de sociedad conyugal; y 7 en la suspensión temporal al agresor del régimen de visitar y convivencia con sus descendientes. Estas medidas son consistentes con las previstas en la Ley de Acceso estatal en el artículo 47 fracciones V, II y I, respectivamente.

Llama la atención que no se emitan otro tipo de medidas de emergencia y preventivas, como la retención y guarda de armas que hubieran sido utilizadas para agredir a las mujeres, el auxilio inmediato a la víctima de corporaciones de seguridad pública o la canalización a refugios, por mencionar solo algunas, que

[80] Fundamentadas en disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, Código Civil, Código de Procedimientos Penales, Ley de Protección a Víctimas del Delito, LGAMVLV, y Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar.

pudieran ser pertinentes para garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres, frente a diversos tipos de violencia de la cual pudieran ser objeto. Al respecto, vale la pena resaltar un ejemplo: Según la información proporcionada por la Procuraduría, referente a los feminicidios ocurridos entre enero de 2011 y junio de 2012, en 6 de los 9 feminicidios registrados, la causa de la muerte de las mujeres se relacionó con el empleo de armas punzocortantes o al uso de armas de fuego. Lo anterior resulta relevante, toda vez que no se han otorgado órdenes o medidas de protección relacionadas con la retención o guarda de armas.

Las medidas emitidas por el poder judicial consistieron en las siguientes:

- En dos de ellas se ordenó la separación material del agresor del domicilio conyugal con apercibimientos, además se condenó a pagar alimentos a su esposa y a sus hijos, dejándose la custodia a la progenitora, remitiéndose oficio a la Dirección de Seguridad Pública, para que interviniera en cualquier hora que lo solicitara la víctima y diera dos rondines al día en el domicilio de ésta, con duración de 4 días la medida.
- Tres consistieron en la restricción y separación del peticionado del domicilio, reincorporación material de la peticionaria en su domicilio, custodia provisional de menor y aseguramiento de alimentos.
- Tres consistieron en la restricción y separación del peticionado del domicilio, custodia provisional de menor y aseguramiento de alimentos.
- Tres en la restricción y separación de peticionado del domicilio.
- Dos en la restricción y separación de peticionado del domicilio, custodia de menor y aseguramiento de alimentos.
- Tres en restricción por parte del peticionado, custodia provisional de menor y aseguramiento de alimentos.
- Siete consistieron en desalojo del domicilio
- Cinco en la separación de personas.

Todas las anteriores se otorgaron por el plazo de 15 días.

- Tres consistieron en el desalojo del domicilio por el plazo de un mes y dos por el plazo de dos meses.
- Una consistió en la separación material del domicilio.
- Seis en la separación material inmediata de peticionado, apercibimiento de causar molestias de cualquier índole y alimentos.
- Diez en la separación material inmediata de peticionado, apercibimiento de causar molestias de cualquier índole, alimentos y custodia provisional.
- Dos en apercibimiento de causar molestias de cualquier índole.
- Cuatro en la separación material inmediata de peticionado, apercibimiento de causar molestias de cualquier índole.
- Una en el apercibimiento de causar molestias de cualquier índole y alimentos.
- Una en la restricción de sustraer de su domicilio al menor
- Finalmente, una fue provisional.

De lo anterior se desprende que las medidas que en mayor parte se otorgan son: desalojo del domicilio, separación material inmediata del peticionado, con apercibimiento de causar molestias, alimentos, custodia provisional y la separación de personas, las cuales son consistentes con la desocupación por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, a fin de garantizar la seguridad personal de la víctima[81]; prohibición de intimidar o molestar a la víctima[82] y su reingreso al domicilio[83], medidas consideradas de emergencia y preventivas en el marco especial.

Sin embargo, las medidas que se han otorgado, si bien tienen analogía con las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso, tienen mayor correspondencia con las órdenes de protección previstas en la Ley para Prevenir y

[81] Artículo 44, fracción II. Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar
[82] Artículo 45 fracción I. Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar
[83] Artículo 45 fracción II. Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar

Atender la Violencia Intrafamiliar[84]. Esto permite inferir que al otorgarse medidas de protección desde la perspectiva de la violencia intrafamiliar, se invisibiliza la violencia familiar donde la afectada principal es la mujer.

La violencia intrafamiliar, se refiere a la violencia que pueden sufrir tanto hombres como mujeres en el ámbito familiar, lo cual ignora la violencia que pueden sufrir las mujeres en particular , en detrimento de la naturaleza de acción afirmativa de las órdenes de protección, como un mecanismo protector de las mujeres que sufren violencia de género.

La falta de perspectiva de género para comprender la violencia contra las mujeres, se observa en la protocolización del otorgamiento de órdenes de protección, a partir de la legislación de violencia intrafamiliar, y no de la Ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, como informó el poder judicial al OCNF.

En este sentido, ante la falta de un procedimiento específico, el Supremo Tribunal de Justicia emitió el Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Familiar, a fin de garantizar la implementación de las órdenes de protección. En él se establece un procedimiento para ejercer el derecho a solicitar la orden de protección para víctimas de la violencia intrafamiliar, determinando los formatos a que se refiere el artículo 53 del ordenamiento de violencia intrafamiliar[85].

Según informó el Procurador de Justicia, se busca homologar la actuación ministerial en materia de implementación de órdenes de protección al Protocolo emitido por el Poder Judicial.

[84] Artículo 45 fracciones I, II, III y IV a saber: I. Otorgar, de ser procedente la custodia material de sus hijos e hijas menores de edad, a la parte peticionaria, si la solicita; II. Apercibir a la parte peticionada, para que: a) Se abstenga, en su caso, de esconder o remover de la jurisdicción a los menores de edad procreados por las partes. b) Se abstenga de causar molestias de cualquier naturaleza a la peticionaria y sus hijos. c) No disponga en perjuicio de la peticionaria de los bienes propios de ésta ni de los que correspondan a la sociedad conyugal. Cuando la parte peticionada administre un negocio, comercio o industria de la sociedad conyugal, se dispondrá que mensualmente rinda un informe financiero a la autoridad judicial que conozca del asunto; III. Ordenar la separación de la parte peticionada de la casa habitación que comparta con la las víctimas de la violencia intrafamiliar, bajo apercibimiento de proceder en su contra en los términos a que hubiere lugar, así como mantener la obligación de proporcionar alimentos en los términos que determine la autoridad judicial.

[85] El protocolo contiene los siguiente elementos: a) Formato de solicitud de orden de protección; b) Lugar de presentación de la solicitud de orden de protección; c) Trámite de la solicitud de orden de protección; d) El desarrollo de la audiencia y resolución; f) Consecuencias de la no ratificación de la solicitud de la orden de protección.

Además se prevé la creación de un programa sistematizado denominado “Sistema de órdenes de protección” para dar seguimiento al procedimiento de solicitudes, de manera organizada.

Llama la atención al OCNF que de esta forma, se sigan dictando las medidas previstas en la legislación de violencia intrafamiliar, en detrimento y olvido de las medidas específicas previstas en la Ley Estatal de Acceso, cuyo fin es garantizar, ante la urgencia del caso, la vida, integridad y seguridad de las mujeres, como por ejemplo la retención y guarda de armas, con las que se hubiera agredido a la víctima, su canalización a un refugio, el uso y goce de bienes muebles, el acceso al domicilio en común para tomar pertenencias con auxilio de las autoridades policiales, y/u otras medidas que no están contempladas como órdenes de protección en la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar.

Por lo que se refiere a la relación entre víctima y agresor, el Supremo Tribunal de Justicia informa que no se encuentra sistematizada dicha información. Por su parte, la Procuraduría informó que de las 133 órdenes emitidas por el poder judicial, en 59 se trató del cónyuge de la víctima, en 13 el concubino de la víctima, en 4 el padre de la víctima, en 4 el ex cónyuge de la víctima, en 2 el hijo de la víctima, en una el padrastro y en una el hermano, haciendo un total de 84 Se desconoce cuál era la relación en los 49 casos restantes.

En lo que concierne a las órdenes y medidas de protección emitidas por la misma Procuraduría, se informa de manera genérica que en su mayoría se da entre cónyuges, parejas o concubinos, sin precisar el número de casos. Esta información genera vacíos que impiden comprender las características de la violencia contra las mujeres a quienes se otorga una orden de protección.

En relación con los plazos de otorgamiento de la orden, a pesar de que la LAMVLV establece un plazo máximo de 72 horas para el otorgamiento de una orden, se informa que del total de 62 órdenes de protección emitidas por el Poder Judicial a solicitud de la Procuraduría se amplió el plazo de 3 día a tiempo indeterminado[86].

[86] Una de ellas fue por el plazo de 3 días, otra más por el de 4 días, 28 lo fueron por el plazo de 15 días, 3 por un mes y 26 por un plazo indefinido. Esto permite inferir que la autoridad está otorgando medidas de protección por un plazo mayor al previsto en el marco específico.

La Procuraduría no da información sobre la duración de las órdenes de emergencia que han emitido, y por lo que se refiere a las preventivas informa, de manera genérica, que fueron emitidas por días, entre cinco y quince, sin especificar la temporalidad de cada uno de los casos. Finalmente informa que todas las órdenes de protección emitidas por las autoridades jurisdiccionales fueron otorgadas por el tiempo que durara el procedimiento penal, por lo que nuevamente no existe una correspondencia entre la información de las autoridades judicial y ministerial respecto de la duración de las medidas emitidas.

Cabe señalar que el marco específico al limitar la temporalidad de la orden, no contribuye a la recuperación de la seguridad frente a posibles amenazas y represalias posteriores del agresor. Esto es así porque al establecer una temporalidad máxima, se contraviene el estándar internacional que exige que las órdenes de protección duren mientras se mantenga el riesgo para la mujer.

La ampliación del plazo se consideraría adecuada, siempre y cuando, dicha ampliación se justifique y acompañe de una estrategia de protección de niveles, que garantice la protección y la recuperación de la sensación de seguridad de la víctima frente a su agresor. Sin embargo, en el caso de Sinaloa se observa que se mantiene a la mujer en una situación de incertidumbre e inseguridad latente, al verse en la necesidad de solicitar reiteradamente, al vencimiento de su plazo, la emisión de nuevas órdenes de protección, al no preverse la renovación de oficio, y exigirse una nueva emisión de orden para el caso que continúe el riesgo que ponga en peligro a la víctima (directas o indirectas).

Del total de órdenes emitidas por el Poder Judicial, únicamente 2 fueron renovadas por 15 días más. Por lo que se refiere a la renovación de las otorgadas por la Procuraduría, se informa de un número “aproximado de 260 por un tiempo de días o hasta una semana”, sin precisar dicha información.

A partir de la información proporcionada por abogadas victimales dependientes del Instituto Sinaloense de la Mujer, se sabe que la mayoría de las órdenes de protección que emite la Procuraduría consisten en la realización de rondines

policiales, los cuales, en realidad no garantizan la protección y seguridad de las mujeres frente a sus agresores.

Esto se confirmó con varios testimonios de víctimas de violencia, quienes señalaron que los rondines policiales que se habían ordenado a su favor, no tuvieron el efecto de que recuperara la sensación de seguridad frente a su agresor, pues a pesar de los rondines, sus agresores seguían acosándolas, sin que las autoridades policiales que realizaban el rondín pudieran actuar en su protección, por no haberse considerado así en la orden emitida por las autoridades procuradoras de justicia.

d. Base de Datos

El Instituto Sinaloense de las Mujeres es la instancia responsable de organizar y mantener actualizado el Banco Estatal de Datos e información sobre los casos de violencia contra las mujeres[87].

Se integra, además de los casos, por las investigaciones realizadas por los sectores público, social y privado sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, las medidas de prevención, atención y erradicación adoptadas en esta materia y las evaluaciones de la mismas, así como la información que generen las instituciones encargadas de promover en el Estado los derechos humanos.

Sin embargo, durante una reunión sostenida con la Directora del Instituto se informó de la dificultad de organizar y mantener actualizado dicho Banco, entre otras cosas, porque el Poder Judicial del Estado, competente para emitir las órdenes, no aporta la información, pues no está incorporado al Sistema Estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

La Procuraduría tampoco aporta regularmente información al Banco de manera completa, a pesar de contar con un sistema propio para registro, únicamente proporciona información estadística. Actualmente se busca homologar los

[87] Artículo 38 fracción II de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Sinaloa.

indicadores de su base de datos con los del BANAVIM para facilitar su actualización, pues algunas dependencias sí aportan información al BANAVIM pero no al Banco estatal, por lo que no se cuenta con dicha información.

En lo que se refiere a las órdenes de protección, se informa que no se lleva su registro, toda vez que no se había considerado dicho apartado en el Banco. Sin embargo, siguiendo los lineamientos del BANAVIM[88], incorporaron recientemente a su base de datos, dichos indicadores.

Por lo que se refiere al registro de las órdenes de protección emitidas por el poder judicial, el Supremo Tribunal de Justicia informó que a través de los Agentes del Ministerio Público del fuero común, adscritos a los juzgados civiles y familiares, se lleva un registro de tales órdenes de protección. Además destacó que actualmente se está analizando la posibilidad de diseñar un banco de datos con el propósito de documentar específicamente el rubro relacionado con órdenes de protección.

Llama la atención que no existe correspondencia entre la información brindada por el Poder Judicial y la Procuraduría estatal. EL primero informó que de las 62 órdenes emitidas, únicamente 60 habían sido solicitadas por el Ministerio Público, y la Procuraduría informa de, al menos, 133 solicitudes realizadas y otorgadas por la autoridad judicial. Estas inconsistencias en la información proporcionada, dificultan tener claridad de la implementación real de este mecanismo de protección, en particular, sobre el número de órdenes que dictan las autoridades ministeriales y judiciales, respecto de las órdenes que se solicitan a la autoridad competente para emitirlas.

Cabe resaltar que se observa una coincidencia en la información que brinda la Procuraduría y la que brinda el Poder Judicial, respecto del tipo de órdenes que se están emitiendo, pues se otorgan principalmente medidas que tienen que ver con la desocupación por el agresor del domicilio conyugal, la prohibición de intimidar o molestar a la víctima y su reingreso al domicilio.

Sin embargo, debido a que los datos que proporciona la autoridad no se encuentran adecuadamente desagregados, no es posible conocer qué medidas se están ordenando ni su impacto para proteger a las mujeres. En este sentido, no se

[88] El BANAVIM en mayo de 2012 incorporó indicadores para el registro de órdenes de protección.

cuenta con elementos suficientes para comprender los tipos de violencia, características de las víctimas y agresores, y de los efectos que tuvieron las órdenes emitidas para proteger la vida e integridad de las mujeres y para garantizar su seguridad frente a sus agresores.

No existe información clara sobre cuál ha sido la consecuencia o efectos de las renovaciones de órdenes de protección. Tampoco se tiene información suficiente para comprender por qué únicamente se renovaron menos del 10% del total de las órdenes emitidas; ni se informa si éstas fueron de emergencia o preventivas, ni qué acción en concreto se determinó.

Se requieren de datos precisos, a fin de conocer cuál fue el impacto real de las órdenes de protección emitidas u ordenadas por las autoridades, y si cumplieron con su objetivo de disminuir el riesgo de violencia en que pudieran encontrarse las mujeres víctimas. La información que proporciona la autoridad es insuficiente para reconocer si realmente existe una coordinación entre las autoridades y una ruta de seguimiento en la aplicación de las medidas ordenadas, por ello no es posible determinar si las órdenes y medidas emitidas han garantizado la sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores del agresor.

VERACRUZ

a. Marco Normativo

En el estado de Veracruz, se otorga competencia a la autoridad judicial para emitir órdenes de protección, las cuales son de dos tipos: de emergencia y preventivas. Esta competencia incluye a Jueces y Juezas de Comunidad, Municipales, Menores y de Primera Instancia. Excepcionalmente, se otorga competencia a la Procuraduría del Estado para emitir medidas de protección específicas[89], sin necesidad de tramitarlas ante la autoridad jurisdiccional.

[89] 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 Secretaría de Seguridad Pública 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.

Se establece la obligación para la autoridad policiaca (Secretaría de Seguridad Pública) 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 órdenes de protección a la autoridad judicial, al conocer hechos de violencia, constitutivos o no de delitos o faltas.

La Ley de Acceso local establece los contenidos de las órdenes de protección de emergencia y preventivas, en sus artículos 43[90] y 44[91] respectivamente, los cuales se diferencian considerablemente de los establecidos en la Ley General, para los mismos tipos de órdenes. En específico, por lo que hace a las de emergencia, se establece como primer supuesto la desocupación temporal por la persona agresora del domicilio. Se debe criticar a esta fracción que para la desocupación del agresor del domicilio en el que habite con la víctima, establece como requisito que ésta última acredite la propiedad o la titularidad del contrato que le otorgue la posesión del inmueble, contrario a lo establecido en la Ley General, en la que se considera la desocupación, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, en demérito del principio de mayor protección para la víctima.

[90] **Artículo 43.-** Son órdenes de protección 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 policíacas 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 policíaca 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.

[91] **Artículo 44.-** Son órdenes de protección 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.

En las fracciones IV y V se contempla el auxilio de las autoridades de seguridad pública y de personal calificado del Sistema para el Desarrollo de la Familia, para facilitar la ejecución de las órdenes de protección, 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.

Por lo que se refiere a las órdenes preventivas, es necesario advertir que se limitaron a dos en la ley estatal, de una serie de 7 acciones de protección establecidas en la ley general: 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, que sean propiedad del agresor o que hubieran sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima, las consideran sólo en caso de que el agresor desacate[92] 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 hay 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,

[92] 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 punzo contundentes 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 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.

Finalmente, el artículo 51 del Reglamento contempla que las órdenes de protección, 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" [93].

En el 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 órdenes de protección de emergencia[94] contempladas a la Ley de Acceso a las mujeres.

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

[93] 1. Tratamiento de inimputables o imputables disminuidos; 2. Tratamiento de deshabituación; 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.

[94] 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 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 ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA Y PREVENTIVAS PREVISTAS EN LA LAMVLV).

procedimiento para otorgar órdenes de protección y las medidas precautorias previstas en la LAMVLV y el Código de Procedimientos Penales.

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 de invisibilizar la violencia específica contra las mujeres, quitándole su naturaleza de una acción afirmativa: busca proteger a las mujeres en un contexto de desigualdad o inequidad de género

Más aún, la Subprocuraduría informó que el Procurador de Justicia en la entidad emitió la circular 08/2012, el 18 de mayo de 2012, por la que se instruye a los agentes del Ministerio Público 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 de las disposiciones de la Ley de Acceso y del Código de Procedimientos Penales, el Ministerio Público 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.

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. Empero, 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, rápido, accesible a todas las víctimas, sin formalismos, 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.

Por lo tanto, no se garantiza una resolución que incorpore de forma integral acciones de naturaleza civil y penal, para la protección coordinada de las mujeres, con el fin de prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o falta que implique violencia de género.

b. Hechos de violencia en el Estado

En la información proporcionada por las autoridades judiciales y ministeriales, no se señala el número de casos de violencia contra las mujeres de los cuales han tenido conocimiento. El Poder Judicial argumenta que únicamente tiene conocimiento de los delitos que le son remitidos por las autoridades ministeriales, sin especificar cuántos fueron. La Procuraduría no informó sobre el número de denuncias y averiguaciones previas relacionadas con hechos de violencia.

La falta de información no permite conocer cuál ha sido la respuesta de las autoridades frente a los índices de violencia que se presentan en la entidad, ni el nivel de denuncia de hechos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por la Procuraduría del Estado, de enero a diciembre de 2011, ocurrieron un total de 133 homicidios dolosos de mujeres, y en el mismo año desaparecieron 94 mujeres, de las cuales casi el 50% tenían entre 11 y 20 años.

Lo anterior resulta preocupante ya que diversos diagnósticos y encuestas establecen que la violencia en el estado de Veracruz es significativa. La ENDIREH

2011 demuestra que el 47.01% (1,272,007) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) revela que de 2007 a 2009 la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio creció en un 127%, ubicándose por encima de la media nacional en el lugar número 6.

En lo referente a la violencia sexual encontramos que en el mismo periodo 310 mujeres fueron víctimas de violación. Veracruz se ubicó en el lugar no. 11 sobre la media Nacional con un promedio de 30.8 violaciones por cada 100,000 mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

Llama la atención que no existe una correspondencia entre la incidencia de violencia contra las mujeres y las medidas protectoras emitidas por las autoridades competentes. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia emitió 18 órdenes de protección entre enero de 2011 y junio de 2012. Mientras que la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres, emitió 3,162 medidas protectoras a favor de las mujeres en el mismo periodo.

Existe una enorme brecha entre las órdenes emitidas por la autoridad judicial y las emitidas por la Subprocuraduría. Son muy pocas las medidas emitidas por la autoridad competente, con relación al contexto de violencia contra las mujeres que se vive en la entidad, lo cual no corresponde con la gravedad del problema.

Según informa el Poder Judicial, las 18 órdenes de protección emitidas se solicitaron como medidas cautelares, quedando establecidas en medidas precautorias, “para seguridad y protección de la parte agraviada”, en términos de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el Código de Procedimientos penales:

- 17 consistieron en el ordenamiento de vigilar por medio de rondines el domicilio donde habita la víctima por parte de la SSP, por el término de 180 días.
- 1 consistió en restringir y prohibir el acercamiento al domicilio y tratar de comunicarse con la víctima por cualquier medio, durante el tiempo que durara el proceso penal.

Las medidas otorgadas tienen poca relación con las previstas en la Ley de Acceso, para las órdenes de emergencia y preventivas, pudiendo encontrar cierta analogía con la prohibición de molestar a la víctima en su entorno social, prevista en la fracción III del artículo 43 de dicho ordenamiento. Sin embargo, se encuentra mayor coincidencia con las medidas precautorias y de protección previstas en el Código de Procedimientos Penales de la entidad.

La vigilancia por medio de rondines, es coincidente con la vigilancia en el domicilio y protección policial de la víctima, prevista dentro del catálogo de medidas de protección establecidas en el artículo 132 D, del mismo ordenamiento adjetivo.

La prohibición y restricción de acercamiento al domicilio y comunicación, corresponde a la prohibición de concurrir a determinados lugares o de convivir o comunicarse con personas determinadas, previstas también en el catálogo de medidas precautorias del artículo 132 A del Código de Procedimientos.

La autoridad ministerial informó que entre enero de 2010 y julio de 2012, se han emitido un total de 1,778 órdenes de protección y 1,348 medidas precautorias. Sin embargo, no se aporta información respecto a las acciones realizadas por la instancia y la modalidad de la orden (de emergencia o preventivas) o medida precautoria que se otorgó en cada caso.

A esto se suma, que no se cuenta con información clara y precisa sobre la relación entre víctima y agresor, pues el Poder Judicial informa de manera genérica, que “de los datos registrados en su mayoría existe un nexo familiar”; mientras que la Procuraduría no proporcionó información sobre este indicador. Lo anterior no ayuda a comprender quiénes son los agresores de las mujeres para generar políticas públicas de prevención contra este tipo de violencias.

La falta de información debidamente desagregada, respecto del número de hechos de violencia de que se ha tenido conocimiento, de los tipos de órdenes, medidas precautorias y de protección otorgadas, así como otros indicadores fundamentales, dificultan el análisis de la implementación de esta medidas, y su impacto para proteger a las mujeres víctimas de violencia.

Con relación a la temporalidad de las órdenes, no se brindó información sobre la duración de las órdenes y medidas de protección emitidas. Sin embargo, el Poder Judicial informó que a la fecha todas las medidas que se dictaron siguen vigentes, por lo que ninguna ha sido renovada.

Por su parte, la Subprocuraduría informó que en la reunión de trabajo con el Tribunal Superior de Justicia, se acordó que la duración de medidas precautorias y órdenes de protección sería de 180 días, de acuerdo con el término que tienen los agentes del Ministerio Público para la integración de una investigación ministerial, según el artículo 158 del Código de Procedimientos Penales. Dicho término es mayor al de 120 horas previsto en el artículo 42 de la ley de Acceso, para las órdenes de protección de emergencia y preventivas.

Por lo que respecta a las medidas precautorias, éstas deberán dictarse de manera inmediata y de oficio, ya sea por el juez o Ministerio Público que conozca de los hechos de violencia. El Ministerio Público dentro del término de 24 horas siguientes a la imposición de las medidas, solicitará audiencia con un juez, a efectos de su revisión. Mientras tanto, tendrán plena vigencia y serán ejecutadas por conducto de las autoridades competentes, y en su caso, con el auxilio de la fuerza pública, en tanto el juez resuelve lo conducente. El Ministerio podrá solicitar la ampliación o prórroga de las medidas precautorias impuestas por el juez en cualquier etapa de la investigación, así como su extensión para la protección y seguridad de la víctima y personas relacionadas a ella.

En su caso, el MP o el juez, dictarán las órdenes necesarias para garantizar el cumplimiento de las medidas precautorias.

Las órdenes y medidas de protección, en términos del artículo 132 E del código adjetivo, las dictará el Ministerio Público o el Juez de oficio o a solicitud de la

víctima o cualquier persona, ante la ocurrencia de algún tipo o modalidad de violencia de género.

d. Base de Datos

En Veracruz, el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres tiene como objetivo administrar la información procesada, que por obligación deben proporcionar todas las instancias del sector público, quienes deberán alimentarlo de manera continua y permanente, con información referente a la violencia contra las mujeres y las niñas, incluyendo la información sobre las órdenes de protección y las personas agresoras sujetas a ellas. Corresponde al Sistema Estatal dar seguimiento a la integración y permanente actualización de la información del Banco Estatal.

En este sentido, el Poder Judicial informa que la Dirección de Control y Estadística, mantiene el registro e intercambio de información con los Juzgados de la Entidad, sin embargo, no se informa sobre las variables que se consideran para la integración de dicho banco de datos. Por su parte, la Subprocuraduría no informó sobre el banco de datos ni de la información que en él se registra, ni de los indicadores que ocupan para llevar dicho registro.

Sin embargo, a partir de la emisión de la Circular 08/2012, el Ministerio Público deberá reportar la información estadística mensual al Enlace de Estadística e Informática de la Subprocuraduría Regional de su competencia, respecto a las medidas precautorias y de protección dictadas en cada una de las investigaciones ministeriales iniciadas. Lo anterior, a fin de que dicho Enlace remita tal información en los primeros cinco días de cada mes y en el formato de “Reporte Mensual de Medidas Precautorias y Reporte Mensual de Órdenes de Protección” a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres y a la Dirección del Centro de Información.

5.4. Estados que manifiestan no haber emitido ninguna orden de protección: Jalisco, Durango, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tlaxcala

Los estados de Jalisco, Durango, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tlaxcala manifestaron de manera expresa no haber otorgado órdenes de protección con fundamento en su Ley Estatal de Acceso a una Vida Libre de Violencia y otros. Esta situación preocupa en relación con el estatus que guarda la implementación de las órdenes de protección a nivel nacional, pues supone una omisión por parte de las instancias encargadas de emitirlas y por tanto violencia institucional por parte de las autoridades que debieron de comenzar a implementar este tipo de mecanismos a partir de la creación de su ley.

Los Estados que se analizan a continuación encuadran dentro de este tipo de violencia. Cabe destacar que en tres de ellos se intentó conocer un poco más los motivos de no otorgarlas, sobre todo porque los índices de violencia que se registran en la entidad son altos.

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 diversos 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 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 Procedimiento Penales las órdenes de protección se amplió el ámbito a los delitos de violencia contra las mujeres y violencia intrafamiliar[95]. Sin embargo, de esta forma se pierde el carácter de acción afirmativa del mecanismo de protección dejando 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 determina se considera a 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. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Jalisco, la ENDIREH 2011 informó que el 44.84% (1,150,724) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El Informe de ONU Mujeres (2012) señala que en el estado de Jalisco ocurrieron 77 defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el 2010. En el mismo año se presentaron un total de 840 denuncias de violación, registrando un promedio de 18.9 violaciones por cada 100,00 mujeres.

La Procuraduría de Justicia del estado informó que en el 2011 ocurrieron un total de 115 homicidios dolosos de mujeres. Sobre las características de estas mujeres conocemos que 53% murieron como consecuencia de actos que implicaron el uso excesivo de la fuerza física; también podemos afirmar que de acuerdo con la

[95] 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.

información de esta instancia el 26% de estas mujeres fueron asesinadas por un conocido.

Sobre la violencia sexual conocemos que en el 2011 se denunciaron un total de 840 casos de violación, registrando un promedio de 18.9 violaciones por cada 100,00 mujeres. Por su parte la Secretaria de Salud Estatal informó que de junio de 2011 a junio de 2012 se registraron un total de 659 violaciones sexuales.

De la Procuraduría General de Justicia del estado se obtuvo respuesta a través de las siguientes instancias o áreas: Subprocuraduría de Concertación Social "C", Coordinación de Delegados Regionales y el área estadística de la Procuraduría General de Justicia.

- El área de Estadística de la PGJ manifiesta no contar con cifras e información solicitada, pues solamente cuentan con cifras sobre delitos contra la mujer, indicando conocer 7,964 de los cuales tan sólo 3,985 son relativos a violencia intrafamiliar. El resto de los delitos de violencia contra las mujeres se desagregan de la siguiente manera: 578 casos de violación, 473 atentados al pudor, 67 casos de acoso sexual, 89 por homicidio doloso y 2,772 por lesiones dolosas.
- La Subprocuraduría de Concertación "C" informa que en el año 2010 solamente existen dos actas de hechos y una averiguación previa, mientras que manifiestan tener conocimiento de 4,595 hechos de violencia contra las mujeres
- La Subprocuraduría de Delegados Regionales responde que tiene conocimiento de 1,136 casos de violencia hasta septiembre de 2012 y en ningún caso emitió orden de protección alguna, sin señalar el por qué de esta omisión.

DURANGO

a. Marco Normativo

La Ley Estatal de Violencia contra las Mujeres del Estado de Durango, según el art. 41, otorga competencia a los jueces civiles para emitir órdenes de protección a petición fundada del Ministerio Público, inmediatamente que conozca de los hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia de género. Sin embargo en términos del propio art. 36, fracción IV del mismo ordenamiento se determina que la Procuraduría de Justicia del Estado en el ámbito de su competencia podrá dictar las órdenes de protección en tiempo y con las medidas pertinentes cuando sean solicitadas por las víctimas. En el caso de víctimas menores de edad y discapacitadas las órdenes se expedirán de oficio. El reglamento de la Ley establece, en el art. 63, que las órdenes de protección se tramitarán ante el juez que corresponda en materia penal, civil o familiar y en casos de urgencia a los juzgados administrativos, por parte de las mujeres o quien represente sus derechos, así como por el Ministerio Público.

b. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Durango, la ENDIREH 2011 demuestra que el 38.18% (215,509) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) demuestra que de 2007 a 2009 la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio aumentó en un 483.1%, ubicándose en el primer lugar a nivel nacional.

En lo referente a la violencia sexual, en Durango se denunciaron 201 violaciones sexuales en el 2010, según la Secretaria de Seguridad Pública[96], alcanzando un promedio del 10.2 violaciones por cada 100,00 mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

A partir de la información proporcionada por las autoridades competentes, se observa que no se han otorgado órdenes de protección. En este sentido, se sabe que la Procuraduría del estado, ha tenido conocimiento de *4,489* casos de violencia entre enero de 2011 y junio de 2012. Sin embargo, solamente en un caso solicitó al juez civil el otorgamiento de una orden de protección de emergencia, consistente en la desocupación del agresor del domicilio, prohibición de acercarse al domicilio y reingreso a la víctima del domicilio. Según informa la propia autoridad, dicha solicitud fue negada por el Juez de lo Familiar, con el argumento que "el Ministerio Público no tenía interés jurídico y se negó a entregarle la citada orden de protección"[97], razón por la cual, justifica no haber solicitado más medidas protectoras.

El OCNF considera que la negativa de otorgamiento de la orden de protección por la falta de interés jurídico, no es una justificación suficiente para que el Ministerio Público no haya solicitado la emisión de más órdenes de protección a la autoridad jurisdiccional. Más aún, es preocupante que la autoridad ministerial no haya otorgado ninguna orden de protección, a pesar de que la propia Ley de Acceso le confiere dicha competencia, en términos de lo establecido en el artículo 36 fracción IV, máxime que existe una alta incidencia de violencia en la Entidad. Lo anterior no es congruente con la obligación de proteger la vida, integridad y seguridad de las mujeres víctimas de violencia de género.

[96] 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 Feminicidios 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.

[97] Respuesta numero de folio 00084512, de la Fiscalía General de Justicia de Durango, de fecha 30 de julio de 2012.

La información proporcionada por la autoridad judicial no se refiere al periodo solicitado, nos informa que de diciembre del 2009 a junio del 2011 han otorgado 246 medidas cautelares, de las cuales:

- 56 consistieron en prisión preventiva,
- 87 en garantía económica,
- 77 en la presentación periódica,
- 1 en prohibición de comunicación con determinadas personas,
- 8 en prohibición de acudir a determinado lugar,
- 3 prohibición de convivencia con la víctima,
- 2 en prohibición de convivencia con determinadas personas,
- 7 prohibición de salir del país o localidad,
- 1 en separación del domicilio,
- 2 suspensión de derechos para conducir,
- 1 embargo precautorio, y
- 1 internamiento en Centro de Salud.

Por lo que respecta a la temporalidad de las medidas dictadas, se informa de manera que genérica que generalmente tienen vigencia durante el tiempo que dura el proceso.

El OCNF advierte que si bien, el poder judicial es la instancia competente para emitir órdenes de protección, ninguna de las medidas otorgadas, corresponde con las previstas para las órdenes de emergencia, preventivas y civiles, contempladas en la Ley de Acceso. Lo anterior se infiere al momento en que la autoridad jurisdiccional informa haber otorgado medidas cautelares, que requerían de la existencia de un imputado y duraron en tanto estuviera activo el procedimiento; aún cuando la autoridad jurisdiccional es quien reconoce que son los jueces civiles a petición del Ministerio Público quienes emiten las órdenes de protección a favor de las mujeres y tienen una temporalidad de 72 horas. Esta situación hace entender que es la propia autoridad jurisdiccional quien desconoce su propio marco normativo que ni siquiera ha implementado.

Más aún, los datos desagregados que proporciona, referente a las medidas cautelares que están otorgando, permiten visibilizar que estas medidas están enfocadas a garantizar un proceso jurisdiccional y no están enfocadas a proteger la seguridad e integridad de las mujeres.

No son órdenes de protección, porque la misma autoridad reconoce que las órdenes son medidas precautorias y cautelares para proteger la vida y seguridad de las mujeres, las cuales serán otorgadas por la autoridad judicial en materia civil. Sin embargo, la información que proporciona determina que las medidas cautelares otorgadas han durado el tiempo que dura el proceso judicial, sumado a que el procedimiento para que las mujeres sean acreedoras a estas medidas, requiere del inicio de una averiguación previa, así como que el agresor, sea imputado.

d. Base de Datos

La autoridad reconoce que no cuenta con registros o banco de datos para documentar la implementación de las órdenes de protección. Esto a pesar que el artículo 18 del Reglamento establece la obligación de las autoridades en vínculo con el Banco Estatal de Datos de monitorear el registro de las órdenes de protección y las personas sujetas a ellas, como una responsabilidad ineludible de las autoridades que generan la acción precautoria y cautelar, a efecto de nutrir el Banco Estatal de Datos, informar a la instancia responsable del citado Banco, así como los registros que se implementen sobre las órdenes de protección en el Estado de Durango y las personas sujetas a ellas.

MORELOS

a. Marco Normativo

El marco normativo en Morelos, establece que las órdenes de protección, emergentes y preventivas que consagra la Ley General[98], 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 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 a la fecha no ha sido emitido, 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

[98] Artículos 41 y 42

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 ordenes 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. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Morelos, la ENDIREH 2011 reveló que el 46.96 % (304,355) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

Por su parte, ONU Mujeres (2012) informó que, de 2007 a 2009, la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio aumentó en un 41.5 % en la entidad, y que en el 2010 ocurrieron 39 defunciones femeninas con presunción de homicidio, registrando una tasa de 4.2% por encima de la media Nacional que fue de 4.0 por cada 100,000 mujeres.

Respecto a la violencia sexual, ONU Mujeres (2012) informa que en el 2010 se denunciaron 427 violaciones sexuales, registrando en promedio de 37.2 violaciones por cada 100,000 mujeres.

La Procuraduría de Justicia del estado, reportó que de enero de 2011 a junio de 2012, en Morelos ocurrieron un total de 60 homicidios dolosos de mujeres. Sobre las características de estos homicidios encontramos que el 45% de estas mujeres fueron asesinadas por medio de actos relacionados con el uso excesivo de la

fuerza física como estrangulamientos, golpes o heridas punzo cortantes. Sobre la relación de la víctima con el victimario, el 39% de estas mujeres mantenían algún tipo de relación de con su victimario.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

Mediante la respuesta a la solicitud de información realizada por el OCNF, se informa que, 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, ha recibido 3,768 asuntos de violencia familiar. A pesar de ello no se ha otorgando ninguna orden de protección, argumentando de 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. Sin embargo, esta información es inconsistente, pues en el Diario Oficial de esa fecha, únicamente se publicaron el reglamento del Registro Civil y el Reglamento de las Unidades de Información Pública y de los Consejos de Información Clasificada de la Administración Pública Centralizada del Estado de Morelos, que en nada se relacionan con las órdenes de protección.

d. Base de Datos

Para el OCNF es de preocupación que la autoridad no dé cuenta sobre el registro de la información en términos de lo dispuesto por el artículo 18 fracción IV de la Ley de Acceso del estado que establece que “el registro de las órdenes de protección que se emitan por las autoridades administrativas, independientemente de las órdenes que determine el Poder Judicial con motivo de los juicios que se ventilen ante sus juzgados, también se inscribirán en el Banco estatal de datos e información sobre casos de violencia contra las mujeres”.

En particular, la respuesta de la Procuraduría causa extrañeza, toda vez que en términos del artículo 59 fracción V de la misma ley, corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia “establecer en todos los centros a su cargo, las

bases para un sistema de registro de información estadística en materia de violencia contra las mujeres". Obligación que se encuentra reiterada en el artículo 14 fracción IV del marco supletorio, al establecer que le corresponde "solicitar al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, información sobre las órdenes de protección y sentencias que en materia de violencia familiar se dicten, a efecto de integrar el Registro Estatal".

NUEVO LEÓN

a. Marco Normativo

En el estado de Nuevo León la autoridad competente para emitir las órdenes de protección es la autoridad judicial, las cuales podrán emitir las órdenes emergentes, preventivas y civiles que contempla la ley. Se otorga competencia a la Procuraduría General de Justicia y a las oficinas e instituciones asistenciales dependientes de la administración pública para solicitar la emisión de órdenes de protección.

b. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Nuevo León, la ENDIREH 2011 demuestra que el 42.92% (714,509) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

ONU Mujeres (2012) informó que, de 2007 a 2009, se registró un incremento del 103.4% de la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio, ubicándose en el lugar número nueve por encima de la media Nacional.

Según la Procuraduría del estado, de enero de 2011 a junio de 2012, se cometieron 286 homicidios dolosos de mujeres

El informe de ONU Mujeres (2012), establece que en el 2010 se denunciaron 476 casos de violación con un promedio de 18.9 violaciones por cada 100,000 mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

Para conocer la implementación de las órdenes de protección se solicitó información al Poder Judicial como instancia encargada de emitirlas, y a la Procuraduría General de Justicia instancia encargada de solicitarlas; sin embargo únicamente se recibió información de esta última.[99]

La Procuraduría General de Justicia, manifiesta de enero de 2011 a junio de 2012, se iniciaron 7,316 Averiguaciones previas de violencia contra las mujeres, sin embargo en su propia respuesta la Procuraduría manifiesta que: *"en el lapso de tiempo que solicita la información no se contaba con el marco procesal necesario para el trámite de órdenes de protección, y por lo mismo, este Sujeto Obligado no solicitó esta medida*;"

Resulta inconsistente la respuesta de la autoridad en el sentido de no contar con un marco procesal, toda vez que el propio Reglamento en su artículo 40 establece que los Agentes del Ministerio Público deberán facilitar a las víctimas de violencia los formatos para efecto de tramitar de manera ágil y sencilla las órdenes de protección. Entonces, si bien la autoridad que informa no tiene competencia para emitir las órdenes de protección sí tiene la obligación de solicitarlas a la autoridad competente.

[99] Se solicitó información a la Procuraduría General de Justicia a través del oficio 00096612, del Tribunal Superior de Justicia a través de la solicitud 00139012. Además se presentaron solicitudes de acceso a la información de manera directa a estas instancias a través de la solicitud de acceso a la información por parte de Irma Alma Ochoa, presidenta de Artemisas por la Equidad AC, sin que a la fecha se tenga respuesta de estas dos últimas acciones.

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 aún cuando se otorga facultad al Poder Judicial para emitir órdenes de protección, sólo será posible emitirlas hasta que exista un procedimiento penal que dé origen a la misma.

b. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Puebla, la ENDIREH 2011 demuestra que en 25.27 % de las mujeres (501,440) de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) reveló que en el 2010 Puebla se colocó por encima de la media nacional con 48 defunciones femeninas, y una tasa de 1.6 %.

La Procuraduría del estado registró un total de 79 homicidios dolosos de mujeres sin proporcionar más características sobre estos asesinatos.

En cuanto a la violencia sexual en el estado de Puebla, en el 2010, se denunciaron 740 violaciones sexuales registrando un promedio de 19.7 violaciones por cada 100,000 mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

La Procuraduría del Estado, según su propia respuesta, tiene conocimiento de 6237 casos de violencia contra las mujeres, en los cuales no emitió ninguna orden de protección, argumentando que son las agraviadas las que no optan por estas prerrogativas eligiendo la separación del domicilio conyugal, aún cuando

según la autoridad les informa las medidas de protección a las cuales pueden tener acceso según la Ley Estatal de Violencia. Resulta inverosímil que todas las mujeres víctimas de violencia hayan optado por esta medida. La información proporcionada por esta instancia no permite conocer el proceso por el cual el 100% de las mujeres no solicitan las medidas de protección.

El Instituto Poblano de las Mujeres, a través de su titular, declaró que las autoridades competentes no están emitiendo las órdenes de protección, toda vez que se han presentado casos en los cuales se ha hecho la denuncia y no se les proporcionó la protección, por lo cual las mujeres regresan a sus domicilios donde son agredidas nuevamente, al grado que pueden ser víctimas de feminicidio.[100]

QUERÉTARO

a. Marco Normativo

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Acceso de violencia del estado, corresponde a la Procuraduría General de Justicia[101] y a las autoridades jurisdiccionales la emisión de las medidas de protección, siendo estas de carácter emergente, preventivo y civil. Es importante mencionar que el marco regulatorio de esta Ley no contempla la operación de las órdenes de protección por lo cual deja vacíos en su aplicación.

b. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Querétaro, la ENDIREH 2011 informó que el 43.02 % (275,437) de las mujeres de quince años

[100] *Cfr*. http://heraldodepuebla.com.mx/2012-11-25/generales/pide-ipm-%C3%B3rdenes-de-protecci%C3%B3n-para-mujeres-violentadas. [consultado el 10 de febrero de 2013]

[101] Artículo 42 fracción IV. corresponde a la Procuraduría Dictar en el ámbito de su competencia, las medidas de protección a favor de las víctimas de violencia, a fin de que éstas no sigan expuestas a esa situación y reciban oportunamente la atención y tratamiento requerido. En caso de víctimas menores de edad y personas que no tengan capacidad para comprender la dimensión del hecho, las órdenes serán expedidas de oficio.

y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) encuentra que de 2007 a 2009 la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio fue de 12.9%. También señala que en el 2010 se denunciaron 220 violaciones sexuales, con un promedio de 17.1 violaciones por cada 100,000 mil mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

El Sistema de Acceso a la Información Pública del estado de Querétaro determinó las autoridades que deberían responder a la solicitud presentada por el OCNF, la cual fue remitida a: la Secretaría de Seguridad Ciudadana[102], a la Procuraduría General de Justicia, y al Instituto Queretano de las Mujeres, sin ser canalizada al Poder Judicial del estado (una de las Instancia competentes para emitir este mecanismo).

- *Secretaria de Seguridad Ciudadana*: Esta instancia manifiesta tener registro de tan sólo 17 hechos de violencia contra las mujeres.

- *Procuraduría General de Justicia del estado*. En la respuesta otorgada, manifiesta haber iniciado 317 averiguaciones previas por el delito de violencia familiar, en las cuales otorgaron 131 órdenes de protección[103]. Sin embargo ninguna de estas fue de acuerdo con lo establecido en la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, argumentando que estas medidas deben ser solicitadas a las autoridades jurisdiccionales por lo cual no les corresponde emitirlas. Como veremos esta respuesta es motivo de extrañamiento en relación con lo informado por el Instituto Queretano de las Mujeres.

- *Instituto Queretano de las Mujeres.* En su respuesta manifiesta que la PGJ estatal es una de las instancias competentes para emitir las medidas de protección

[102] Esta instancia manifiesta tener registro de tan sólo 17 hechos de violencia contra las mujeres.
[103] 94 de oficio y 37 a petición de parte.

de acuerdo con lo establecido en su marco normativo penal[104], así como en el artículo 42 fracción IV de la Ley de Acceso, que determina la obligación de la Procuraduría de dictar en el ámbito de sus competencias las medidas de protección a favor de las víctimas de violencia, a fin de que éstas no sigan expuestas a esa situación y reciban oportunamente la atención y tratamiento requerido. Por lo cual, la Procuraduría General de Justicia del estado incumple con su obligación de atender y prevenir la violencia contra las mujeres a través de la emisión de estas medidas.

TLAXCALA

a. Marco Normativo

En el estado de Tlaxcala, de acuerdo a lo establecido en el Articulo 44 de la Ley de Violencia del Estado, las órdenes de protección deben de emitirse por un juez competente de conformidad con el procedimiento y observancia que el Código Penal del Estado y el Protocolo de Actuación respectivo señale, considerando que es el Ministerio Público quien debe aplicarlas e instrumentarlas.

Mientras que en casos de notoria urgencia en los municipios la emisión de las órdenes de protección corresponde a los jueces municipales, pudiendo la mujer que vive la violencia familiar o sexual elegir ante cuál de las autoridades solicitarla.

b. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Tlaxcala la ENDIREH 2011 informó que el 46.7% (190 934) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

De acuerdo con el Informe de ONU Mujeres (2012), durante el año 2010 en Tlaxcala se denunciaron 100 violaciones sexuales, alcanzando un

[104] Artículo 20, fracción IV y artículo 36 fracción séptima del Código de Procedimientos Penales.

promedio de 6.9 violaciones por cada 100mil mujeres. En el mismo año la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio fue de 1.2%.

La Procuraduría del estado informó que en el 2010 y 2011 ocurrieron 14 homicidios dolosos de mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

El Tribunal Superior de Justicia, informó que tuvo conocimiento de 1,870 casos de violencia contra las mujeres, pero no se ha emitido ninguna orden de protección con fundamento en la Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, argumentando que todas las acciones emitidas en los casos reportados fueron con fundamento en los códigos en materia civil y penal y nunca en la Ley de Acceso a las Mujeres. Esta situación es preocupante, ya que dicha ley fue publicada en diciembre de 2007 y ya han pasado 6 años para que se implemente.

5.5. Estados en situación especial: Aguascalientes, Campeche y Chihuahua

AGUASCALIENTES: una respuesta en negativa

En el estado de Aguascalientes existe un claro silencio por parte de las autoridades para ocultar la información. Justifica sus respuestas en la seguridad del estado y catalogando la información estadística como de carácter reservado, aún cuando de acuerdo con lo que establece la CIDH los Estados tienen la obligación de producir o captar información para el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en la materia.

Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Aguascalientes, la ENDIREH 2011 demuestra que el 26.31% de las mujeres (110,963), de quince años y más, han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

Según el informe de ONU Mujeres (2012), de 2007 a 2009 la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio registró un incremento del 77.3% ubicándose por encima de la media nacional. En el 2010 la tasa fue de 1.6 defunciones por cada 100,000 mujeres.

En relación con la violencia sexual, en Aguascalientes ocurrieron 127 violaciones sexuales en el 2010, lo que representa un promedio 14.2 violaciones por cada 100,000 mujeres.

La Procuraduría del Estado de Aguascalientes informó que en 2010 y 2011 ocurrieron un total de 21 homicidios de mujeres. Es importante mencionar que esta instancia no proporciona información referente a las características importantes sobre las mujeres asesinadas en ese estado.

Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

En Aguascalientes, la Procuraduría General de Justicia, quien de acuerdo a la Ley de su estado es la instancia competente para emitir órdenes de protección, informó, mediante su oficio número 17583, que sólo conoce de 513 hechos de violencia familiar[105].

Sobre las preguntas sobre el número de órdenes de protección, relación de la víctima con el victimario, característica de la órdenes, acciones emitidas y desacatos realizados, la Procuraduría se niega a responder argumentando que es información de carácter reservado en conformidad con el artículo 311 de su legislación penal que establece las reservas a la averiguación previa determinando que "todos los actos y diligencias que se realicen en la integración de la Averiguación Previa serán secretos para terceros extraños" y al dictamen de reserva PGJ/03/2012.

Este dictamen, de reciente publicación, impone una serie de reservas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, pues de acuerdo con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, la información será reservada

> cuando su divulgación ponga o pueda poner en riesgo la seguridad del Estado, la seguridad de cualquier persona o aquella información que al ser divulgada genere o pueda generar una ventaja personal e indebida en perjuicio de un tercero [por lo cual] en materia de averiguaciones previas no sólo serán las carpetas de investigaciones, datos personales de las víctimas, dictámenes psicológicos de carácter confidencial, sino también las bases de datos de los diversos registros del Sistema Estatal de Seguridad Pública; información remitida a las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la conferencia nacional de seguridad pública.

La respuesta anterior preocupa en virtud de que la autoridad niega la información en sustento de la seguridad del estado, aun cuando el Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus

[105] 328 en el 2012 y 185 de enero a junio de 2012.

deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales y legales.

A este respecto, la CIDH ya ha señalado, la obligación del Estado de producir información estadística, desagregada por colectivos vulnerables. En efecto, en su informe de Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CIDH señaló

> la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad."[106]

En el mismo documento la CIDH recordó que "el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social."

Se debe recalcar que la obligación de generar este tipo de información es del Estado, toda vez que la falta de acceso a la información o de información sistematizada y clara que impide investigaciones basadas en datos oficiales que permitan combatir la violencia en contra de las mujeres, en específico los feminicidios. Ya en el año 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) mostraba claramente que en México no existen registros claros ni convincentes sobre la cantidad de mujeres asesinadas y desparecidas. Respuestas como la que emitió la PGR no hacen más

[106] 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

que confirmar la falta de voluntad de investigar debidamente la violencia contra la mujer, debiendo recordar que la Convención establece criterios que deben regir el acceso a la información en el país, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

CAMPECHE

a. Marco Normativo

Aun cuando la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado, fue creada de acuerdo con el marco normativo general, el legislador estatal omitió considerar las órdenes de protección dentro de su marco normativo especial.

Al existir esta 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. Hechos de violencia en el Estado

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Campeche, la ENDIREH 2011 informa que el 23.56% (65,884) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) revela que de 2007 a 2009 la tasa de defunciones femeninas, con presunción de homicidio, registró un aumento del 11.2%. El informe de 2010 señaló que en ese año se denunciaron 158 violaciones sexuales, y se registró un promedio de 31.7 violaciones sexuales por cada 100,000 mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

La titular del Centro de Justicia para las Mujeres indica que, del 8 de marzo de 2011 al mes de febrero 2013, se otorgaron 2,456 órdenes de protección.

De acuerdo con la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del estado[107], de enero de 2011 a junio de 2012 se tuvo conocimiento de 1,913 casos de violencia contra las mujeres, de los cuales se otorgaron 1,100 órdenes de protección. Esta dependencia manifiesta que en todos los casos fueron las mujeres víctimas de violencia quienes solicitaron las órdenes de protección, y estas tuvieron una temporalidad de 72 horas sin que ninguna fuera renovada. Del total de casos reportados por la autoridad, la Procuraduría manifiesta que existieron 150 desacatos, los cuales tuvieron como consecuencia que se ordenara el arresto del agresor. Dicha información no se proporcionó de manera desagregada por lo que no se conoce el tipo de acciones que se ordenaron en cada caso para garantizar la vida y la integridad de las mujeres, y tampoco es posible establecer el impacto real que dichas acciones tuvieron para proteger integralmente a las víctimas. Sin embargo, se desconoce cuál es el seguimiento que se le dio a este tipo de agresores o si existió alguna medida necesaria que garantice a las mujeres seguridad.

Si bien la autoridad argumenta que solo con el dicho de la mujer se procede al otorgamiento de la orden de protección, también reconoce que cuando se requiere generar otras acciones para garantizar la protección de la mujer, sí es necesario iniciar la averiguación previa a efecto de ordenar las medidas correspondientes. Con esto se comprueba la necesidad de presentar una denuncia ante posibles actos constitutivos de violencia contra las mujeres que impliquen delitos, para efectos de otorgar las medidas integrales de protección.

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

Lo anterior, dificulta el conocimiento del impacto real que ha tenido este mecanismo, para proteger a las mujeres víctimas de violencia, y garantizar su vida, integridad y seguridad. Sin embargo, se reconoce como una buena práctica, el que la autoridad, a pesar de no tener reconocida la competencia o ante la omisión legislativa de reconocimiento de dicho mecanismo, se asuma esta competencia, con fundamento en las obligaciones generales establecidas en la *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* y en el marco internacional de protección de las mujeres, a saber, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, la declaración sobre la eliminación de la violencia en contra de las mujeres y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de la mujeres.

Por último cabe destacar que aún cuando la circular manifiesta que todas las órdenes de protección deben ser inscritas en el libro de gobierno, no existe un banco de datos que permita conocer la información y poder conocer la situación y las tendencias de la violencia contra las mujeres en los ámbitos domésticos.

CHIHUAHUA

a. Marco Normativo

El marco específico de Chihuahua no contempla la figura de las órdenes de protección debido a que se publicó con anterioridad a la Ley General, en la cual se creó este mecanismo de protección. Sin embargo, en el año 2010 y a partir de la Ley General se incorporó este mecanismo 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"[108], regulada 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. Hechos de Violencia en el Estado

La información proporcionada por la Fiscalía Especializada en Delitos contra Mujeres[109] señala que de enero de 2011 a junio de 2012, la autoridad tuvo conocimiento de 73,42 hechos de violencia contra las mujeres.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres en el estado de Chihuahua, la ENDIREH 2011 informó que el 46.44% (550,402) de las mujeres de quince años y más han sufrido algún tipo de violencia en su última relación de pareja (violencia emocional, económica, física o sexual).

El informe de ONU Mujeres (2012) revela que de 2007 a 2009 se registró un incremento del 325.1% en la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio, ubicándose en el lugar número cuatro por encima de la media Nacional. En 2009 la tasa de defunciones femeninas fue de 12.73 por cada 100,000 mujeres, mientras que en el 2010 la tasa se elevó a 32.8%.

[108] Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, Titulo Quinto, Capítulo III, Artículo 199

[109] Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia del Estado, a la fecha solamente la Fiscalía General de. Estado a través del oficio UIFGE-I314-2012 077772012

Sobre la violencia sexual ONU Mujeres informó que en el 2010 se denunciaron 726 casos de violación, por lo que el promedio de violaciones fue de 44.9 por cada 100,000 mujeres.

Por su parte la Fiscalía del Estado informó que de enero de 2011 a junio de 2012 en el Estado de Chihuahua ocurrieron 529 homicidios de mujeres.

c. Emisión de órdenes: Tipo, temporalidad y autoridades que emiten

Del total de hechos de violencia que ha tenido conocimiento la autoridad, se informa que únicamente tiene documentadas 7 órdenes de protección emitidas de agosto a octubre de 2012, debido a que no cuenta con los recursos humanos y materiales para la debida ejecución y vigilancia de las órdenes de protección.

Las órdenes de protección que se han emitido han sido mixtas, es decir, incluyen acciones de naturaleza emergente y preventiva. Lo anterior en razón de que las medidas de protección (tarjetas de seguridad, deposito de personas, red de apoyo, refugio) con las que cuenta el área social del Centro de Justicia para las Mujeres, en algunos casos resultan insuficientes para las necesidades del caso concreto. Sin embargo, la información de la autoridad proporciona es insuficiente, pues no especifica el tipo de acción que se emitió en cada caso, ni se sabe cuál fue el impacto que dichas medidas tuvieron para asegurar la vida, integridad y seguridad de las mujeres a quienes se otorgó las órdenes de protección.

Llama la atención al OCNF que a pesar del alto nivel de violencia contra las mujeres que se vive en la entidad, la autoridad solo haya otorgado 7 órdenes de protección, lo que implica que en tan solo el 0.1% de los casos de violencia, se ha otorgado este mecanismo de protección a las mujeres. Incluso se observa que dicho mecanismo comenzó implementarse hasta agosto de 2012, aun cuando la reforma, que reconoce la figura de las órdenes de protección, se publicó en el año de 2010.

Al regularse las órdenes de protección en la legislación penal no existe un marco operativo específico para la violencia contra las mujeres que regule la implementación de las órdenes, por lo que se aplican directamente las reglas generales previstas en dicho marco normativo penal. Tales como:

- Las reglas generales para emitir una medida de seguridad, contenidas en el artículo 5 del Código Procesal Penal, establecen que las medidas cautelares son de carácter temporal y tienen carácter excepcional, su aplicación debe ser proporcional al peligro que tratan de evitar y a la pena o medida de seguridad que pudiera llegar a imponerse, debiendo de ser emitidas por el Ministerio Público.

- Se condiciona la emisión de una orden de protección a la denuncia de delitos que implican violencia contra las mujeres y el inicio de una averiguación previa.

Lo anterior tiene por lo menos las siguientes consecuencias:

1) Vulnera el principio de aplicación general, el cual establece que la autoridad emisora de la orden debe garantizar la seguridad de la víctima independientemente de que el hecho sea constitutivo de violencia.

2) Desnaturaliza a las órdenes de protección como un mecanismo de protección específico para proteger a las mujeres víctimas de violencia.

3) Diluye su objetivo de garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres, que fundamenta su sentido de acción afirmativa para prevenir la violencia contra las mujeres.

Finalmente, cabe señalar que la reforma al Código Penal que regula las órdenes de protección únicamente reconoce aquellas de naturaleza emergente reguladas en la LGAMVLV. Además el sentido de la redacción establece que serán las medidas otorgadas a mujeres víctimas de violencia, con ello limita las acciones

que se puedan emitir a su favor en demérito del principio de integralidad, el cual exige que se puedan emitir medidas de carácter penal, civil o de protección social.

6. Conclusiones

Todos los niveles de gobierno en México están obligados a garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia, en razón de haber ratificado una serie de instrumentos internacionales de protección a las mujeres, los cuales son obligatorios y adquieren rango constitucional a partir de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011. Esta reforma determinó que los estados deben ponderar aquellas normas que tengan interpretaciones más amplias de protección a los derechos humanos de las personas. En términos del artículo 1° de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo cual, deberán favorecer en todo tiempo a las personas, la protección más amplia y deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

El Estado y sus autoridades tienen obligaciones adicionales en materia de discriminación y violencia contra las mujeres, específicamente bajo el principio de debida diligencia para proteger a las mujeres de daños y de la privación de su vida, con medidas especiales de cuidado, prevención y garantía, las cuales se deben aplicar de manera inmediata y eficaz. Las órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia deben entenderse como una estrategia integral que les garantice la vida, integridad y seguridad frente a sus agresores. Para garantizar lo anterior de manera efectiva, su regulación debe cumplir, al menos, con las siguientes condiciones:

- La orden de protección será otorgada de forma inmediata por la autoridad, para garantizar con su intervención la protección de las mujeres víctimas de violencia, bastando la declaración de la víctima, sin que sea necesaria ninguna otra prueba para acreditar los hechos o el riesgo o peligro en que se encuentre.
- El mecanismo de protección debe ser accesible, flexible y adaptable a las necesidades de las mujeres víctimas, de forma que recuperen la

sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores del agresor; y se mantendrá vigente en tanto persista el riesgo o peligro para las mujeres que viven violencia.

- Las autoridades que conozcan y atiendan hechos de violencia, deberán actuar de manera coordinada para atender y proteger a las mujeres víctimas de violencia. Por ello, el otorgamiento de la orden de protección obligará a generar una estrategia integral, que articule acciones que concentren medidas de naturaleza civil, penal y de protección social de acuerdo con las necesidades específicas de la víctima y del caso.
- Las mujeres víctimas de violencia que requieran de una orden de protección, podrán denunciar los hechos o iniciar un procedimiento legal, si así lo deciden. Sin embargo, en ningún caso se deberá condicionar el otorgamiento inmediato, a dicha denuncia o inicio de proceso legal.

178

En la investigación hecha sobre la implementación de las órdenes de protección en México de enero de 2011 a junio de 2012, en los estados Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, concluimos lo siguiente:

1. Existe una grave deficiencia en la implementación de las órdenes de protección, porque de 58,001 hechos de violencia contra las mujeres que manifiestan haber tenido conocimiento las autoridades en 16 entidades federativas, sólo se han emitido 4,015 acciones de protección a favor de ellas, es decir, el 7%. Aunado a esto, no podemos afirmar que todas responden al espíritu de la orden de protección contemplado en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

2. Los datos referidos reflejan la existencia de un patrón de impunidad y omisión, debido a que las entidades federativas no están garantizando el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. A pesar que, de acuerdo a ONU Mujeres, al menos el 30% de las defunciones femeninas con presunción de homicidio registradas en el 2010 ocurrieron en la vivienda, lo cual permite presumir que los agresores eran conocidos, parejas o familiares.[110]
3. Los estados de Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, reconocieron que de enero de 2011 a junio de 2012, no emitieron ninguna orden de protección. Esto es una omisión clara por parte de las autoridades encargadas de emitirlas.
4. Los argumentos vertidos por las autoridades de los estados arriba mencionados, muestran la violencia institucional en la que incurren al momento de dilatar, obstaculizar y/o impedir la protección a las mujeres víctimas de violencia; debido a que todos los estados desde el 2007 contaban con un marco normativo mínimo de aplicación de las órdenes de protección. Demuestra la falta de sensibilidad por parte de las autoridades sobre la magnitud del problema y la necesidad de generar todas las medidas necesarias para implementar las órdenes de protección. Las entidades mencionadas justifican su omisión en argumentos como:
    a. Durango: en 4,489 casos de violencia, la Procuraduría solamente solicitó al juez una orden de protección. Esta fue negada con el argumento que el Ministerio Público no tenía interés jurídico, lo que llevó a la Procuraduría a no solicitar más órdenes. Sin embargo, la propia Ley de Acceso obliga a la Procuraduría a dictar y solicitar órdenes de protección.

[110] 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 Feminicidios registrados en México. Instituto Nacional de las Mujeres. “Violencia feminicida en México, características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas 1985-2010”. Primea Edición 2012.

b. Morelos: no determinó órdenes de protección porque "*el reglamento para la Aplicación de las órdenes de protección en materia de violencia familiar fue publicado el 5 de septiembre de 2012*".

c. En Nuevo León se iniciaron 7,316 Averiguaciones previas de violencia contra las mujeres. Sin embargo, en su propia respuesta la Procuraduría manifiesta que: *"en el lapso de tiempo que solicita la información no se contaba con el marco procesal necesario para el trámite de órdenes de protección, y, por lo mismo, no se solicitó la medida*"

d. En Puebla, la Procuraduría del Estado, manifestó tener conocimiento de 6,237 casos de violencia contra las mujeres, en los cuales no emitió ninguna orden de protección, pues "las agraviadas son las que no optan por estas prerrogativas."

5. En Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz sí se han otorgado órdenes de protección, pero son mínimas y no corresponden con el número de hechos violentos que reportan conocer las autoridades[111].

a. *Chiapas*: de 1,077 hechos de violencia que conoce la Procuraduría, las autoridades manifiestan haber emitido 36 órdenes de protección. Es decir, solo el 3.3% de las mujeres atendidas por esta instancia recibió alguna forma de protección.

b. *Chihuahua*: de 7,342 hechos de violencia conocidos en entre agosto y octubre de 2012, la autoridad competente manifiesta haber otorgado únicamente 7 órdenes de protección mixtas (de naturaleza emergente y preventiva).

c. *Distrito Federal*: de 15,276 hechos de violencia, sólo se emitieron 564 medidas de protección con fundamento en la ley. Es decir el

[111] Si bien, no todos los hechos de violencia ameritan una orden de protección, el número emitido por estas instancias es muy bajo tomando en cuenta el alto índice de violencia contra las mujeres y los contextos específicos en estas entidades como la situación migratoria externa e interna en las entidades.

3.6% de las mujeres atendidas en el CAVI tuvieron alguna protección.

d. *Oaxaca:* de 3,249 hechos de violencia contra las mujeres que conoce la Procuraduría, sólo se otorgaron 126 órdenes de protección. Es decir, el 3.8% recibieron algún tipo de protección.

6. Existe una falta de acceso a la información pública para conocer cómo se están implementando los mecanismos de protección para las mujeres víctimas de violencia. De las 27 solicitudes que se hicieron a los estados vía INFOMEX, sólo 21 dieron respuesta de manera parcial a la solicitud. Es importante resaltar la respuesta del estado de Aguascalientes, que niega la información por considerarla de carácter reservado, por seguridad del Estado, por encima de su obligación de garantizar la vida y seguridad de las mujeres.
7. De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, todos los estados deben contar con un banco de datos o registro que permita conocer la implementación de las órdenes de protección en cada entidad. Sin embargo, de acuerdo con la información recabada sólo 4 estados (Campeche, Quintana Roo, Querétaro y el Distrito Federal) cuentan con un registro o banco de datos, que contempla variables como: número de expediente, fecha de emisión de la orden de protección, el nombre de la solicitantes, el nombre de la persona contra la cual se emite, el delito, las medidas otorgadas, así como la dirección del agresor, entre otras. Estas variables son insuficientes para las características de las víctimas, los agresores, y de la violencia.
8. Al establecer la Ley General de Acceso a las Mujeres que la naturaleza jurídica de las órdenes de protección es la de una medida cautelar y precautoria, ocasionó las siguientes consecuencias:
    a. Desvía el objetivo del mecanismo de protección, que es proteger de manera inmediata a la mujer víctima de violencia y garantizar su vida, integridad y seguridad.

b. Pone énfasis en garantizar el proceso y asegurar al agresor, y no en la protección de las mujeres víctimas.

9. Las órdenes de protección no son comprendidas como una acción afirmativa para disminuir la brecha de desigualdad. Esto se evidencia en los estados de Colima, Morelos, Jalisco, Oaxaca, Sonora y Sinaloa, que equiparan la protección de las mujeres víctimas de violencia, con la protección de la familia, en términos de los marcos normativos de violencia intrafamiliar. El objeto de protección en este último caso es la familia, la cual incluye hombres y mujeres, niños y niñas. Es decir, esta modalidad de violencia no está referida en específico a la violencia que sufren las mujeres en el ámbito familiar, donde las mujeres son sujetos de protección.
10. Existen estados que dentro de su marco normativo no establecen un procedimiento mínimo para la emisión de las órdenes de protección. Esto genera que las autoridades justifiquen su omisión de actuar para proteger a las mujeres, con la falta de un marco normativo que las regule. Ejemplo de ello son los estados de: Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.
11. La mayor parte de las órdenes que se han otorgado son de carácter urgente, consistentes en: vigilancia de Seguridad Pública en el domicilio de la víctima, 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, entre otras. Dichas acciones, por sí solas, son insuficientes para garantizar que las mujeres víctimas de violencia recuperen la sensación de seguridad frente a sus agresores. Lo anterior en razón de la temporalidad limitada y a que no se hayan renovado en su gran mayoría, pues solamente los estados de Sinaloa y Distrito Federal informan haber renovado órdenes de protección.
12. La mayoría de los estados establecen 72 horas como vigencia de la orden de protección. Veracruz es el único estado que contempla la duración por 180 días; y Quintana Roo determina que la orden de protección dura en

tanto exista riesgo para la mujer. Es importante determinar que el tiempo de protección debe durar hasta que cese el riesgo de la víctima, y debe estar acompañado de una estrategia integral de protección.

13. Hay estados como Oaxaca y Sinaloa que están haciendo esfuerzos importantes para implementar las órdenes de protección a través de protocolos de atención que les permitan mejorar. Sin embargo, estos esfuerzos han quedado acotados a la violencia intrafamiliar, que invisibiliza la violencia específica contra la mujer.
14. Los Mecanismos de Adelanto para las Mujeres[112] tienen que asumir un papel más proactivo en la generación de esfuerzos para la aplicación de los mecanismos de protección para las mujeres. Tal es el caso de los estados de Sinaloa, Veracruz, Oaxaca y D.F. que han tenido un papel activo para mejorar la emisión de las órdenes de protección, a través de capacitación, evaluación e identificación de obstáculos a partir de sus limitadas competencias y recursos.
15. D.F., Oaxaca y Veracruz han otorgado en su marco normativo facultades de intervención a la Secretaria de Seguridad Pública, a través de su policía, para que actúen de manera inmediata ante hechos de violencia contra mujeres que impliquen flagrancia.
16. En Campeche el Procurador de Justicia del estado emitió la circular C/001/2011, y asumió la competencia para emitir órdenes de protección de emergencia, las cuales son coincidentes con las establecidas en la Ley General, basándose en un marco más protector como la LGAMVLV y diverso marcos de protección internacionales en la materia.
17. El Estado de México, de acuerdo con información de ONU Mujeres, en el 2009 registró una tasa de 3.66 defunciones femeninas por cada 100,000 mujeres ubicándose por encima de la media nacional en el lugar número

[112] Secretarías de la Mujer de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Michoacán y Zacatecas; Institutos Estatales de la Mujer de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y el Consejo Estatal de la Mujer del Estado de México.

nueve. Es de preocupar que la Procuraduría manifiesta no llevar un registro del total de los hechos de violencia en agravio de las mujeres en la entidad. Sustenta la emisión de la órdenes de protección conforme al procedimiento penal y una vez iniciada la averiguación previa, siendo la Subprocuraduría para la Atención a Delitos Vinculados a la Violencia de Género, la única que se encuentra emitiendo las órdenes conforme al procedimiento penal y una vez que se inicia la indagatoria correspondiente. Por su parte el Tribunal Superior de Justicia reconoce que no cuenta con información desagregada relacionada con la violencia contra las mujeres. De tal suerte que no se sistematiza ni registra la información relativa al número de hechos de violencia contra mujeres de los que ha tenido conocimiento, ni sobre el número total y tipos de órdenes que se han otorgado, si es que han otorgado alguna, pues de acuerdo con la información proporcionada, no se sabe si se ha otorgado algún tipo de orden de protección. Por todo lo anterior se infiere que el Estado de México sigue sin tomar acciones efectivas para atender el grave problema de violencia que existe en el estado.

7. Recomendaciones

Primero. Los integrantes de los 32 sistemas estatales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres deben implementar políticas de información permanente para las mujeres sobre los riesgos de la violencia, las ordenes de protección y las instancias a las que pueden acudir para ser atendidas debidamente.

Segundo. Reformar el apartado de órdenes de protección contemplado en la LGAMVLV y las Leyes Estatales eliminando la naturaleza precautoria y cautelar de la orden de protección, para que sea reconocida como un mecanismo autónomo de protección inmediata que garantice y proteja la vida de la mujer, y se articule un procedimiento sencillo y ágil para que sea accesible a las mujeres víctimas de violencia.

Tercero. Los 32 estados del país, en específico aquellos que hasta la fecha no han otorgado órdenes de protección, deben cumplir, de manera urgente, con la recomendación No. 16 inciso C hecha por el Comité CEDAW, que establece:

- agilizar la implementación de órdenes de protección a nivel estatal,
- garantizar que las autoridades correspondientes conozcan la importancia de expedir órdenes de protección a mujeres en riesgo, y
- tomar las medidas necesarias para mantener la vigencia de las órdenes de protección hasta que la víctima de violencia ya no esté en riesgo.

Cuarto. Los estados están obligados a contar con un Banco de Datos o un registro de hechos de violencia contra las mujeres, como lo establece su propia legislación actual, con la finalidad de contar con un diagnóstico de la situación de violencia contra las mujeres y la forma en que los estados están respondiendo para prevenir, atender y erradicar esta problemática. Esta obligatoriedad también quedó establecida en el artículo 8h de la Convención Belem do Pará, y determina la obligación del Estado de garantizar la

recopilación de estadísticas y demás información pertinente con la finalidad […] de generar una política pública eficaz para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.

Quinto. (Poder ejecutivo y judicial) Las autoridades competentes para emitir órdenes de protección deben generar lineamientos claros y específicos sin que tengan que recurrir a los marcos normativos que regulan la violencia intrafamiliar.

Sexto. Las órdenes de Protección deben ser estrategias integrales, flexibles y adaptables, donde las víctimas y su familia recuperen la sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores del agresor. Dichas órdenes deben ser implementadas de manera coordinada por las autoridades que conocen y atienden hechos de violencia.

Séptimo. Para la emisión inmediata de las órdenes debe bastar la declaración de la víctima sin necesidad de que se condicione la orden al inicio de procesos jurisdiccionales que impliquen un mayor riesgo para ella.

Octavo. Es necesario que los estados retomen el criterio de ONU Mujeres que determina 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 no existe ya ningún peligro para la mujer sobreviviente.

Noveno. Establecer con claridad la competencia para la emisión de órdenes de protección. De tal forma que se garantice que tanto las autoridades judiciales como ministeriales puedan utilizar el mecanismo de protección siempre que lo consideren necesario para asegurar la protección de la víctima.

Décimo. Los mecanismos de adelanto para la mujer deben tener un papel más activo e importante, como un mecanismo coordinación, evaluación y seguimiento a través de la coordinación de sistemas estatales.

8. 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 Nº 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 Nº 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 Geografía e Informática (Inegi), Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, Tabulados básicos. México.

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 Feminicidios registrados en México. Instituto Nacional de las Mujeres. “Feminicidio 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 Feminicidios 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 (1974) *Funciones y Conceptos Formales de Derecho*. México. Pp.17.

Lagarde, Marcela *Género y poderes.* Costa Rica: Instituo de Estudios de la Mujer-Universidad Nacional, 1995.

---------- “El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia”, en Virgina Maquieira (editora) *Mujeres, Globalización y Derechos Humanos.* Madrid: Cátedra. Pp. 477-534, 2010

Peyrano, Jorge (2008) *Medidas Autosatisfactivas.* Rubinzal-Culzoni: Buenos Aires.

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. 16pp.

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.

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]

Leyes Estatales

Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia

Ley de las Mujeres a una vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes

Ley de acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Estado de Campeche

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Colima

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia para el Estado de Chiapas

Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Chihuahua

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal

Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia del Estado de Durango

Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia del Estado de Jalisco

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia del Estado de México

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia de Nuevo León.

Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género de Oaxaca

Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia de Querétaro

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintan Roo

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora

Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una vida libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Zacatecas

Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar en Colima

Ley de Prevención y Asistencia Contra la Violencia Intrafamiliar

Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar del Estado de Sinaloa

Reglamentos

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia

Reglamento de Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes

Reglamento de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Colima

Reglamento de la Ley de Acceso de Una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas

Reglamento de la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Chihuahua

Reglamento de la ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal

Reglamento de la ley de las Mujeres para una vida sin violencia para el Estado de Durango

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia de Guanajuato

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mueres a una vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia del Estado de México

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia para el Estado de Morelos

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género de Oaxaca

Reglamento de la Ley Estatal para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Tlaxcala

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia del Estado de Zacatecas

Códigos Penales y de procedimientos

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Aguascalientes

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Campeche

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Colima

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Chiapas

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Chihuahua

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Durango

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Guanajuato

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Jalisco

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado del Estado de México

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Morelos

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Nuevo León

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Oaxaca

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Puebla

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Querétaro

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Quintana Roo

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de San Luis Potosí

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Sinaloa

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Sonora

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Tlaxcala

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Veracruz

Código Penal y Código de procedimientos penales para el estado de Zacatecas

Circulares

Circular emitida por el Procurador General de Justicia del Estado de Campeche C/001/2011.

www.observatoriofeminicidiomexico.com

Twitter: OCNF
FB: Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio