

# Investigación para el seguimiento de la ruta de atención para el otorgamiento de órdenes de protección en el Estado de Veracruz

**Instituto Veracruzano de las Mujeres**



**SEDESOL**  
SECRETARÍA DE  
DESARROLLO SOCIAL



**Indesol**  
Instituto Nacional de Desarrollo Social



**VERACRUZ**  
GOBIERNO DEL ESTADO

**IVM**  
INSTITUTO VERACRUZANO  
DE LAS MUJERES

Investigación para el seguimiento de la ruta de atención para el otorgamiento de órdenes de protección en el Estado de Veracruz

Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social. Este material se realizó con recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para implementar y ejecutar programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la "SEDESOL" no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por las y los autores del presente trabajo.

INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES

Av. Adolfo Ruiz Cortines No. 1618 Col. Ferrer Guardia C.P. 91020, Xalapa, Veracruz Teléfonos: 01 (228)

817078, 01 (228) 8171009, 01800 9068537 Y 075

[www.ivermujeres.gob.mx](http://www.ivermujeres.gob.mx)

Investigación para el seguimiento de la ruta de atención para el otorgamiento de órdenes de protección en el Estado de Veracruz

Nombre del documento

INVESTIGACIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DE LA RUTA DE ATENCIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Autor/as

Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C., Xipatl Contreras Oropeza y Tania Marisol Ramos Gutiérrez

Revisión: Rodolfo Manuel Domínguez Márquez, Xipatl Contreras Oropeza, Tania Marisol Ramos Gutiérrez, Mtra. Lilia del Carmen García Montané y Mtra. Luisa del Carmen Freyre Aguilera

Apoyo técnico:

Año de impresión: 2015

Edición: Primera

Elaborado para el Instituto Veracruzano de las Mujeres

Xalapa, Veracruz. México 2015

#### DIRECTORIO

#### GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Dr. Javier Duarte de Ochoa

**Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz**

Dr. Flavino Ríos Alvarado

**Secretario de Gobierno**

#### INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES

Dra. Edda Arrez Rebolledo

**Directora General**

Mtra. Luisa del Carmen Freyre Aguilera

**Secretaría Ejecutiva**

Mtra. Flora Silvia Berdón Robles

**Responsable de Seguimiento PAIMEF 2015**

#### SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Dr. José Antonio Meade Kuribrefia

**Secretario de Desarrollo Social**

#### INSTITUTO NACIONAL DEL DESARROLLO SOCIAL

Lic. María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo

**Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social**

Lic. Araceli García Rico

**Directora General Adjunta de Igualdad de Género**

Arq. Sandra Samaniego Breach

**Directora de Desarrollo de Proyectos Estratégicos y Coordinadora Nacional del PAIMEF**

Mtra. Lidia Pérez Abdó

**Subdirectora de Seguimiento de Acciones de Equidad de Género para el Desarrollo SEDESOL**

# Índice

1. Introducción	11
2. Justificación	12
3. Metodología	13
3.1. Información de las personas participantes	15
4. Objetivos de la investigación	15
5. Resultados obtenidos	16
5.1 Mujeres que han vivido violencia: conocimiento, percepción, expectativa y Experiencia sobre la efectividad y alcance de las órdenes de protección	16
5.2 Funcionarias y funcionarios: logros, retos y vacíos de las instituciones para f Avorecer el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, desde la promoción, Implementación y seguimiento de las órdenes de protección.	28
5.3 Barreras y retos en la atención	36
5.4 Recomendaciones y conclusiones	37
6. Anexos	40

## 1. INTRODUCCIÓN

*"De que sirve un marco legal muy de avanzada, si las personas que están a cargo del acceso y la garantía de la justicia hacia las mujeres no han logrado desestructurar esa estructura social en la que se les permite juzgar, se les permite hacer ojo de hormiga o no integrar bien las carpetas, porque es cosa de mujeres" (Funcionaria IMM)*

Golpes, insultos, humillaciones, malas miradas, es lo que generalmente se escucha al preguntar qué es la violencia, aunque, quizá si se guarda silencio podemos escuchar minuciosamente las voces de las mujeres, voces ocultas por el tiempo siempre detrás de alguien más, voces mantenidas siempre en el silencio eterno de lo "no permitido para nosotras", quizá si escuchamos con atención, sea posible distinguir entre ellas, que más de una vez esas respuestas han quedado cortas para definir y explicar lo que la violencia nos ha significado.

Aun cuando las estadísticas dictan que 7 de cada 10 mujeres han vivido violencia, en realidad y partiendo de un análisis fuerte de, cuántas veces la condición de mujer ha limitado el desarrollo y puesto una barrera para acceder a "una vida digna", podremos decir que no existe una sola mujer que no identifique alguna experiencia de ese tipo.

El problema de la violencia es que en ocasiones es "imperceptible", se escuda bajo que "lo que no se ve, no se juzga", sin embargo, es necesario cuestionar qué sucede en la vida de las mujeres que cada vez que al despertar y descubrir montañas de pendientes que han quedado en casa aún después de haber trabajado hasta muy tarde un día antes, se asume como lo normal; qué pasa entre las personas que cada vez que al caminar por la calle, resultan aceptables las miradas que culpan la forma "provocadora" de vestir y justifican las agresiones que vienen de ello; qué sucede cada vez que al encender la televisión u observar los anuncios publicitarios, los cuerpos de las mujeres son utilizados como objetos de venta y satisfacción sexual; qué sucede cada vez que la palabra "mujer" es sinónimo de cobarde, pobre, inocente, degradante; qué sucede cuando todo esto es la base del sistema de funcionamiento social y el modelo que sustenta las políticas de atención institucional.

Las evidencias de la violencia no siempre son físicamente "duraderas", algunas veces las marcas físicas están presentes en menos de 15 días, si es así, no se consideran "suficientes" para que se tomen como lesiones graves y entonces es necesario cuestionar, qué sucede cuando las consecuencias no son físicamente notorias, sino emocionales. Se omite que la violencia es un proceso sistemático que aumenta gradualmente y que los mecanismos de protección nacional e internacional señalan la necesidad de acciones preventivas para disminuir el riesgo de que las mujeres se enfrenten a violencias que atenten contra su integridad y su vida.

Realizar un análisis minucioso de las condiciones que viven las mujeres en el acceso a la justicia y la aplicación de las herramientas jurídicas que por ley corresponden a la atención en casos de violencia, ha significado revisar cuáles son las características del contexto en el que esta búsqueda sucede, tratando de mirar por una parte la realidad de las mujeres y por otra la de las instituciones, con la intención de generar evidencia que permita entender las condiciones reales en las que la Ley de Acceso se está aplicando y establecer los logros, retos, vacíos y ventanas de oportunidad que permitan garantizar realmente, el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia.

Antes de empezar es imprescindible saber que, el análisis de la información obtenida de los tres grupos –mujeres, funcionarias y funcionarios de alto nivel y operativos- apunta coincidentemente hacia un largo camino por recorrer para consolidar la atención integral y el acceso a la justicia de las mujeres que viven violencia. Los testimonios de las mujeres reflejan la incapacidad de respuesta institucional y la re-victimización frente a las violencias que viven. Las respuestas de funcionarias y funcionarios, operativos y altos mandos evidencian las imposibilidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia, los limitados canales de comunicación al interior y entre las Instituciones, la necesidad de capacitar, sensibilizar permanentemente a funcionarias y funcionarios de mando superior, medio y operativo, no sólo en equidad y perspectiva de género, sino en el propio Protocolo de Seguimiento a Casos de Mujeres en Situación de Riesgo de Violencia de Género y Femicidio en Veracruz. También se vuelve imprescindible evaluaciones permanentes de funcionarias, funcionarios y de sus actuaciones, para que el esfuerzo de las capacitaciones no se quede en el discurso, en la academia y en las aulas, sino que baje a los juzgados.

Lo que sí existe es la suma de esfuerzos personales de funcionarias y funcionarios (alto mando y operativos) en instituciones fragmentadas que operan pese a las adversidades estructurales. Estas acciones fragmentadas se tornan insuficientes para consolidar una cultura interinstitucional que pudiera asegurar la atención integral de las mujeres y consolidar las condiciones que permitan a instituciones, asumir su papel en un proceso de atención integral.

## 2. JUSTIFICACIÓN

La condición y la situación de vida de las mujeres, resulta altamente compleja si consideramos variables como el acceso a los recursos, a la toma de decisiones, la pobreza, el acceso a la salud, al trabajo, a la educación, al acceso e impartición de justicia, entre otras. Hablamos de contextos difíciles y costosos en términos no sólo económicos, sino sociales, y en ocasiones, el acceso es inexistente en relación a la reproducción de los roles y esquemas tradicionales del papel de la mujer como ser humana vulnerable.

La violencia contra la mujer no es un problema homogéneo entre las entidades de la República mexicana, según datos del Instituto Nacional de las mujeres, INMUJERES, las cifras sobre femicidio, indican una prevalencia importante en los estados de Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Veracruz y el Estado de México.

De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2011, el 47.01% de las mujeres Veracruzanas de quince años y más ha sufrido algún tipo de violencia; emocional, económica, física o sexual, en su última relación de pareja; en comparación a la media nacional que es de 46.10 %.

En el panorama sobre la violencia contra las mujeres a nivel estatal, la Procuraduría General de Justicia (PGJ), conforme al informe del Observatorio contra el Femicidio, declara el conocimiento de 15 066 hechos de violencia contra las mujeres de enero de 2012 a diciembre de 2013, este número engloba hechos que constituyen violencia de género, violencia familiar y delitos contra la libertad o seguridad sexuales. Al respecto el Ministerio Público (MP) de la entidad emitió en todos los casos vía oficio las medidas precautorias para salvaguardar la seguridad e integridad física o psicológica. La duración de las Órdenes de Protección (OP) otorgadas fue de seis meses. En esa

misma época el Poder Judicial de Veracruz (PJ) tuvo conocimiento de 967 hechos de violencia, de los cuales se otorgaron 915 OP, representando el 95% del total de casos, no obstante esta cifra aunque señala un porcentaje alto en relación a la atención y respuesta de casos de violencia, no da cuenta de los términos en lo que se garantizó la seguridad de las mujeres ni si esto representó una respuesta adecuada a su problema.

Los datos manifiestan que del total de OP emitidas, en el 81% de los casos el agresor fue la pareja, ex pareja, cónyuge o novio; en el 11% fue algún familiar como tíos, abuelos, hermanos, hijos o padres; en el 3% fue un conocido y en 5% un desconocido.

De acuerdo a la clasificación establecida, se identifica que del total de casos a enero de 2013, el 61% respondió a carácter de urgente; de este porcentaje el 96% fueron emitidas por el MP y ratificadas por el juzgado y en el 14% restante fueron emitidas por un juez dentro del proceso. Por otra parte, del total emitido a enero de 2013, el 34% de OP fueron de carácter precautorio y emitidas por el juez durante el proceso.

En diciembre de 2014, se llevó a cabo el foro “La protección a víctimas de violencia de género: avances y retos en la Implementación de las Órdenes de Protección en el Estado de Veracruz”, en él, las autoridades judiciales reconocieron no contar con bases de datos que permitieran conocer la situación sobre la implementación de las OP, lo que significa un reto sustancial en el diseño de políticas de accesibilidad de justicia para las mujeres, pues no se puede abordar una problemática sin contar con nociones de los resultados en relación a su implementación, los alcances que se han tenido en relación a la seguridad de las mujeres, la mejora en sus condiciones de vida y la posibilidad de desarrollo social posterior a un episodio de violencia, del mismo modo, es necesario acotar en aquellos elementos que hayan obstaculizado la labor de las instituciones al momento de llevar a cabo una intervención y el otorgamiento de una OP, con el fin de desarrollar mecanismos de seguimiento y monitoreo que se traduzcan en un sistema de justicia accesible y con indicadores permanentes que definan la efectividad de los mecanismos de seguridad.

Las cifras muestran en datos duros la compleja realidad en relación a las violencias que viven las mujeres veracruzanas, la aproximación a la realidad a partir solamente de las cifras, dan por resultado un análisis inconcluso que no está considerando los estereotipos de género, los prejuicios y las brechas de desigualdad, que hacen posible que la violencia siga sucediendo. En este escenario, se hace imprescindible realizar un estudio diagnóstico que sume a éste análisis de datos duros, las condiciones institucionales y la mirada de las personas que toman decisiones, así como de las que llevan a cabo las intervenciones a nivel operativo. El estudio se complementa y enriquece dando voz a las mujeres que han vivido violencia y buscado acceder a la justicia. Focalizar el análisis en estos términos permitirá señalar el alcance que ha tenido el Protocolo de Seguimiento a Casos de Mujeres en Situación de Riesgo de Violencia de Género y Femicidio en Veracruz, tomando como sustento las perspectivas que ofrecen las distintas miradas para lograr un asertivo seguimiento y monitoreo de los avances.

## 3. METODOLOGÍA

La información se obtuvo a través de entrevistas semiestructuradas a profundidad, entrevista grupal y cuestionarios cerrados que se realizaron en la ciudad de Xalapa entre el 9 y el 13 de noviembre:

- A lo largo de cinco días, en las instalaciones del IVM, se entrevistó a 11 mujeres que han vivido violencia de género. La entrevista giró en torno a su conocimiento, percepción, expectativa y experiencia sobre la efectividad y alcance de las OP, así como la ruta y calidad de atención que han recibido por parte de autoridades al momento de requerirlas y/o solicitarlas. El IVM convocó a mujeres que durante el periodo enero a septiembre de 2015 acudieron por asesoría al Módulo de Atención a la Violencia de las oficinas centrales del IVM y derivado de la atención y observancia de nuestra Guía de atención -que incluye los indicadores de riesgo considerados en el protocolo de actuación-, se detectó la necesidad de una OP frente a su situación de violencia, aquéllas a las que como consecuencia de la atención se solicitó una OP y aquéllas a quienes incluso se dio acompañamiento a la Fiscalía para solicitarla. Ante la negativa de varias mujeres el IVM procedió a una nueva selección de casos atendidos en 2014 en que si bien los indicadores aún no estaban incorporados en la Guía de actuación del MAV ni elaborado el Protocolo, frente a su situación de violencia, la asesoría incluyó la interposición de la denuncia ante la Fiscalía que tendría por resultado la observancia del Protocolo de Diligencias Básicas a seguir por el Ministerio Público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, contra la familia, de violencia de género y de feminicidio, así como el Protocolo de atención a víctimas de tales delitos, que señalan como parte de las funciones de la Agente del Ministerio Público Especializada, la de “notificar a la víctima, dentro de actuaciones, las medidas precautorias y de protección inmediatas o de oficio, cuando sea procedente conforme a lo previsto en el Código Penal, en virtud de que en la mayoría de los casos los agresores son personas cercanas a ésta y el lugar de los hechos es su entorno familiar, por lo que se deberá acordar la canalización al Centro de Atención a Víctimas, para lo procedente” y la de “Dictar de oficio las medidas precautorias y de protección, en cumplimiento a lo establecido por los artículos 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz, 132, 132 A y 132 D del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz, de manera inmediata”.
- Se elaboró un cuestionario cerrado que el IVM envió a las instancias involucradas: PJ, FE, SSP, SS, IVM e IMM, solicitando que fuera respondido por funcionarias y funcionarios responsables de atender a mujeres en búsqueda de OP y que participaron en el proceso de capacitación sobre en el Protocolo de Seguimiento a Casos de Mujeres en Situación de Riesgo de Violencia de Género y Feminicida en Veracruz en 2014. El cuestionario permitió aproximarnos al quehacer de las instancias implicadas en la promoción, otorgamiento, implementación y/o seguimiento de las OP y arrojó datos sobre el perfil y capacitación de las y los participantes. De los 14 cuestionarios respondidos, tres no se incluirá en la muestra porque no proporcionan información relevante para esta investigación. La información cuantitativa, se complementó y enriqueció con información cualitativa obtenida en un grupo focal que tuvo lugar el viernes 13 en el IVM. En el que participaron 12 servidoras y servidores públicos, ocho habían contestado el cuestionario.
- Se realizaron entrevistas semiestructuradas con tomadores y tomadoras de decisión: PJ, IMM, IVM y FE. Estos instrumentos proporcionaron información sobre los logros, retos y vacíos de las instituciones para favorecer la equidad de género y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Enfatizando en la promoción, implementación y seguimiento de las OP. También buscaba recabar experiencias de coordinación interinstitucional en ambos sentidos.

La información recabada se audio grabó y sistematizó manualmente con el objetivo de generar lecciones clave e identificar prácticas promisorias de aprendizaje, elaborar las conclusiones, recomendaciones conducentes y el informe correspondiente. Los hallazgos más significativos se

presentarán respetando el acuerdo de confidencialidad y anonimato que firmaron las y los participantes en el consentimiento informado; se presentará un apartado para los resultados obtenidos en las entrevistas con las mujeres que han vivido violencia y otro que incluye la información recabada en los cuestionarios, grupo focal y entrevistas a profundidad de funcionarias y funcionarios. Los hallazgos se ilustrarán con citas textuales, si así lo requieren. La información se analizará con base a los siguientes temas: Conocimiento sobre las OP, expectativas en torno a la eficacia y alcance de las OP, ruta y calidad de atención de las autoridades, utilización de los indicadores de riesgo, seguimiento de las OP y recomendaciones para mejorar las Órdenes.

### 3.1. Información de las personas participantes

- 11 Mujeres de que han vivido violencia y han solicitado el apoyo del IVM para acceder a la justicia.
- 17 funcionarias y un funcionario de nivel operativo de las instancias participantes: 14 resolvieron el cuestionario y 12 participaron en el grupo focal. De los 14 que respondieron el cuestionario, solo ocho participaron en el grupo focal
- Tres funcionarias y un funcionario de alto mando: Poder Judicial, Fiscalía Especializada, Instituto Veracruzano de las Mujeres e Instituto Municipal de las mujeres.

## 4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

### a. Objetivo General

Elaborar un documento de investigación desde la perspectiva de género, para contribuir con mecanismos de seguimiento y evaluación en la implementación de las OP en el municipio de Xalapa, para identificar los obstáculos y buenas prácticas.

### b. Objetivos Específicos

- 1\_ Recopilar información que permita conocer la percepción *de las mujeres* sobre las OP y de la atención que han recibido por parte de las autoridades al momento de solicitarlas.
- 2\_ Identificar los avances y retos en la atención de mujeres en situación de violencia y otorgamiento de OP que fueron acompañadas por el IVM en el municipio de Xalapa entre enero y septiembre de 2015.
- 3\_ Generar recomendaciones a las instancias responsables e involucradas en la implementación de las OP por mandato de ley, para el seguimiento al Protocolo de actuación para la implementación de OP

## 5. RESULTADOS OBTENIDOS

### 5.1 Mujeres que han vivido violencia: conocimiento, percepción, expectativa y experiencia sobre la efectividad y alcance de las Órdenes de Protección

Desde la recuperación de las experiencias de las mujeres en Xalapa, se plantean cuatro rubros de análisis que permiten identificar los alcances en la aplicación del *Protocolo de Seguimiento a Casos de Mujeres en Situación de Riesgo de Violencia de Género y Feminicida* de Veracruz, así como los elementos a reforzar para garantizar su aplicación efectiva en el acceso a la justicia de las mujeres. Los rubros son: 1) Violencia: Antecedentes e indicadores de repetición, 2) Conocimiento de OP, 3) Expectativas de atención y 4) Ruta de atención (tiempo, calidad).

#### Violencia. Antecedentes e indicadores de repetición

El Estudio sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres de manera natural y reiterativa, contempla la revisión de las condiciones en las que se desarrollan las mujeres y el alcance que estas condiciones tienen en la naturalización y reproducción sistemática de la violencia.

La violencia contra las mujeres se define por la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, en su artículo 5, fracción IV, como: "Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público." Lo que indica que la violencia contra las mujeres tiene entre sus objetivos, reforzar un sistema de dominación e invisibilización, en el cual, el ejercicio del poder y la toma de decisiones como herramienta de vida de las mujeres se observa completamente ausente. Lo anterior se encuentra reflejado en cada una de las narraciones de las mujeres que participaron en las entrevistas de esta investigación y además, se le suma el papel que está a cargo de las familias, amistades o cualquier espacio de desarrollo, que refrenda y hace exigible la perpetuación de los roles tradicionales de género.

*"Es aterrador mirar cómo la situación de la que hui de niña, me sobrepasó... Cuando alguien te maltrata, te pierdes y perderte a ti misma, es lo peor que puede pasarle a una persona" (Entrevista 6)*

La sistematización de las entrevistas y de las experiencias que las mujeres compartieron en relación a las historias de violencia, que antecedieron al momento en que tomaron fuerza para buscar algún tipo de asesoramiento u acompañamiento, mostraron la necesidad de un análisis que lejos de aislar y simplificar el maltrato, lo sitúe en medio de los múltiples factores socio culturales que lo componen.

*"Si no me cambian mañana de trabajo, me voy yo y te sales tú también" Comentario que hace el agresor después de que le negaron un puesto para el área de seguridad y se lo dan a la mujer, él queda en el área de cocina. (Entrevista 5)*

Las mujeres entrevistadas presentan un perfil muy concreto, que no responde a datos sociodemográficos de escolaridad, nivel económico, ocupación, religión, etc. Hablamos de la naturalización de la violencia de manera gradual, que quebranta a la capacidad para afrontar situaciones cada vez más complejas y violentas. En estas mujeres existe un evidente aislamiento de sus redes familiares y amistosas, sumisión para con el agresor y/o con el entorno, sensación de culpa, rabia, bajas expectativas de vida hacia el futuro. En gran parte de los casos, también es marcada la disminución de las expectativas para solucionar la situación que enfrentan.

*...me pegó hasta que se cansó, seguía tomando y me tenía sentada en una silla, yo pensaba "hasta aquí llegué, no puedo hacer nada ¿a dónde voy?" ...llegó un momento que de tanto alcohol se quedó dormido, yo aproveché y salí corriendo, denuncié ... no supe cómo o porqué, pero volví con él. (Entrevista 1)*

En algunos procesos que enfrentan las mujeres en torno a las condiciones de violencia, las relaciones familiares se fragmentan por completo, e incluso, se suman a los mecanismos de reproducción de violencia a través de la ausencia, el apoyo a los agresores y el señalamiento hacia la mujer de merecer "todo lo que le pasa" porque algo ha hecho mal.

*"Yo siento que como hija me ha fallado, le di todo lo que una madre puede dar... y me dejó, se fue con su papá y lo apoyó para que nos quitaran [a su hermana y a mí] la pensión" (Entrevista 8)*

Se identifica que el sacrificio y sufrimiento son conceptos que se vinculan con la prueba máxima de amor que algunos agresores condicionan para las mujeres. Retomamos entonces que la posibilidad de que la violencia se acrecenté, parte de las experiencias previas de violencia y las herramientas emocionales con las que pueda o no contar una mujer. Coartar la voluntad de las mujeres es hasta el momento una estrategia que garantiza el sometimiento y la reproducción de la violencia sin el peligro de que el agresor sea castigado.

*Y la traía durmiendo en los parques, en la calle, porque así le tenía que demostrar que lo quería (Entrevista 5)*

El abuso de poder ejercido por los agresores, sumado a la poca capacidad de respuesta social como consecuencia del dominio, la manipulación y la naturalización de la violencia, pone terreno para que aparezca en algunos casos la dependencia hacia el agresor. Existe toda una estructura social que mutila el desarrollo individual de las mujeres e introyecta el deber "para" los demás todo el tiempo.

*Él me decía "soy un idiota, cómo pude hacerte eso, no lo voy a volver a hacer"... creo que se aprovechaba de que yo me sentía sola y me decía que le tenía que agradecer que estaba conmigo ... en mi casa, todo se hacía a su gusto. (Entrevista 8)*

El procesamiento de la información da cuenta de que relaciones de género en torno al ejercicio del poder no son hechos autónomos o independientes sino que se van constituyendo en procesos

relacionales, múltiples y cada vez más complejos, si bien se enfrentan de forma distinta según las posiciones y herramientas, la violencia no es un acto cuya consecuencia se centre de manera exclusiva en la mujer, se trata de un fenómeno que escala de manera directa a las redes con las que se cuenta y lesiona también la vida de otras personas. De las experiencias procesadas encontramos historias en las que la violencia de género representa una puerta abierta para el feminicidio y la capacidad de respuesta institucional se mira ausente.

*“Quisiera tener otro recuerdo de mi hija, pero solo puedo pensar en ese momento, es como si tuviera un disco en la cabeza con esa sola imagen, quisiera recordarla como ella era, feliz, sonriente, pero no puedo [...] Justicia no creo, lo que necesito es paz”*  
(Entrevista 3)

## Conocimiento de OP

*¿Sabes qué es una orden de protección?*

*“Se supone que es algo que te protege ¿no?” (Entrevista 3)*

Del total de mujeres que participaron en el estudio, cinco (46 %) manifestaron nunca haber escuchado qué es una OP ni saber de su existencia; dos (18%) refirieron que el proceso para el otorgamiento se encuentra trunco y no tienen noción de exactamente para qué sirve; una (9 %), mencionó haber escuchado en alguna ocasión el término, y por último tres (18%) respondieron saberlo pues les han otorgado una orden de protección.

*“Sí, he visto que pasan las patrullas, pero no sé si van a verme a mi o pasan por ahí porque les toca” (Entrevista 7)*

Las mujeres que refirieron conocer de manera general qué es una OP mencionaron contar con elementos insuficientes para poder explicarlo, pues aunque en el propio concepto pareciera explicarse, en realidad, desde la experiencia de violencia y atención que han enfrentado, el objetivo de las OP queda difuso al no contar con mecanismos específicos para su otorgamiento, poca o ninguna explicación de cómo aplicarlas o bien, de ser una herramienta de seguridad que se otorga sólo cuando el grado de violencia (según quien las atiende) es “considerado” como extremo, resaltando el hecho de que no hay criterios específicos que las mujeres reconozcan para definir el grado de peligrosidad de las agresiones que sufren y miran condicionado esta valoración a la subjetividad de las y los servidores públicos. Es necesario subrayar que la Ley General de Acceso, establece que el otorgamiento de una OP es posible si las mujeres manifiestan estar en riesgo (no importando el “nivel”) o a la solicitud de ellas mismas.

En relación al 18% que manifestó haber accedido a una orden de protección, encontramos situaciones que exponen a las mujeres a un sistema de violencia sistémica que condiciona la seguridad de las

mismas a los recursos económicos que puedan tener y a los recursos humanos que existen en las instituciones para agilizar los trámites.

*Sobre los rondines me dijeron que necesitaban para la gasolina para poder pasar porque no tenían cómo moverse, les di 200 pesos y ya ni volvieron (Entrevista 2)*

En general, a quienes se les otorgó la OP, desconocían por completo la forma en que funcionaba, la temporalidad y el impacto que podría tener para exigir a los agresores que no se acercaran a ellas y sus familias, las mujeres que accedieron a la orden coinciden en que se trata de una medida emergente que no resuelve de fondo la situación ya que corren el riesgo de incrementar el enojo de los agresores y una vez que pasa el periodo establecido, el riesgo es exponencial.

De las tres mujeres a quienes se les otorgó, solo una (9%) mencionó saber qué es y para qué sirve una OP, ella obtuvo la información de medios de comunicación e internet y por su formación como abogada dijo que la forma en que se otorgan en Veracruz es limitativa pues no garantizan por completo la seguridad de las mujeres.

*“Orden de protección (...) no sé si es de protección o de vigilancia, creo que aquí en el estado de Veracruz es sólo de vigilancia” (Entrevista 9)*

Las otras dos mujeres (18%) a las que en teoría se les ha otorgado o mencionado la OP, tienen el proceso trunco para el otorgamiento de la OP, porque no cuentan con el expediente completo y esto se origina porque no se cuenta con el personal suficiente en las instituciones para realizar los perfiles psicológicos o bien, porque les piden que esperen a que se les llame para el seguimiento y pasan meses sin recibir la llamada.

En general, las mujeres no son informadas durante la atención que reciben, sobre la posibilidad de acceder a una OP e incluso, aun cuando los casos por los que inician un proceso son de riesgo elevado, tampoco han recibido la opción de ingresar a un refugio para salvaguardar su integridad. Se encontró que en realidad, las mujeres han optado por hacer uso de sus propios recursos y redes de familia para poder salir de la situación o aminorar las condiciones de riesgo.

*¿Te dieron la orden de protección?*

*“No supe, yo al día siguiente me fui a Chiapas, no quise saber qué iba a pasar, los propios abogados me dijeron que esa era una colonia intocable (...) tenía mucho miedo, acabo de regresar hace unos días” (Entrevista 11)*

Cabe señalar que además, las mujeres que han sido agredidas en espacios públicos o al interior del sus domicilios y han solicitado el auxilio de la policía, no cuentan con esta opción pues la respuesta que han obtenido es que no pueden hacer nada porque no se trata de su competencia, que esperen al día siguiente para ir a poner la denuncia formal, o bien que lo único que pueden hacer es advertir al agresor que deje de violentarlas y si es el caso, confiscarle el arma que esté utilizando para amenazarla.

*"Me dijeron, ya le quitamos todo señora, no se preocupe, pero vaya a poner su denuncia" (Entrevista 10)*

## Expectativas de atención

Poder incluir en el análisis de la investigación la parte cualitativa, requiere de realizar un sondeo sobre las percepciones que tienen las mujeres al acceder a un servicio de atención jurídica o cualquier otro que se relacione al acceso a la justicia, por tanto, dentro de la estructura de la entrevista se preguntó a las mujeres ¿Qué es lo que esperaban del proceso de atención? y ¿Cómo se imaginaban que serían atendidas?; al realizar el cruce de las respuestas, resultó interesante encontrar que lo mínimo que las mujeres declaran esperar, es que haya alguien del otro lado que les diga que todo estará bien, es decir, la necesidad primordial de las mujeres se sustenta en contar con un respaldo institucional que garantice no sólo una atención digna, sino la capacidad de seguimiento de los casos para que las mujeres resuelvan la situación que están enfrentando, más aun en aquellos casos en los que su seguridad está de por medio, para ello, resulta primordial contar con mecanismos de seguimiento a los procesos de capacitación de quienes al interior de las instituciones ejecutan los protocolos de atención a mujeres que han vivido alguna situación de violencia, se requiere de evaluar específicamente el tema de sensibilización y el impacto que hay a corto, mediano y largo plazo, ya que el hecho de que el personal cuente con un número de capacitaciones periódicas no garantiza que cuente con las herramientas para llevar a cabo su intervención de forma empática.

*¿Cuándo accedes a un servicio de atención, qué esperas?*

*"Que me den la seguridad de que estoy haciendo lo correcto" Entrevista 1*

Hablar de qué esperar al momento en el que las mujeres toman fuerza para levantar una denuncia o iniciar un proceso contra los agresores, parte de la complejidad de componentes que reproducen la violencia, pero coincide -desde lo que las mujeres han compartido en las entrevistas- en la plena voluntad de dejar detrás las "malas experiencias" y crear condiciones para vivir con "tranquilidad". Sin embargo, esta decisión es sólo el referente inicial para generar condiciones hacia el empoderamiento de las mujeres, para que cuenten con condiciones mínimas y necesarias para una vida libre de violencia; es decir, aquellas mujeres que luego de historias de violencia deciden actuar en contra y buscar una solución, necesitan condiciones de respaldo social e institucional que permita que su decisión tomé fuerza y garantice por tanto, una vida libre de violencia a través de un proceso de atención digno y efectivo.

A través de los testimonios se identifica una laguna entre lo deseable por las mujeres al momento de acercarse a las instituciones y lo que han encontrado como respuesta.

*"A lo mejor ese fue mi error, pensar que me iban a ayudar" (Entrevista 6)*

De las entrevistas realizadas, encontramos que el 100% de las mujeres coincide en que lo que esperaban encontrar al momento de acudir a una institución fue:

- Sentirse escuchadas
- Saber que el problema que tienen puede solucionarse
- Sentirse seguras
- Ser tratadas como personas
- Que les dieran acompañamiento
- Que les preguntaran ¿cómo se sentían?
- Que les crean
- Que no les griten

Existe toda una estructura social que ubica a las mujeres (desde una lectura estereotipada de género) como viscerales e indecisas y por tanto, se considera que son tendientes a desistir de las denuncias al día siguiente o bien a regresar con el agresor, esta visión limita la responsabilidad de acción que tienen las y los servidores públicos que atienden los procesos relacionados con violencia, pues lejos de avanzar hacia lo que establece el marco jurídico de acceso a la justicia para las mujeres, sesga las intervenciones y las vuelve metódicas y no resolutivas; no existe por tanto un filtro para el análisis de las condiciones del contexto del que provienen las mujeres, que dé pie a la elaboración de expedientes integrales que consideren las posibles rutas de resolución y las limitaciones existentes.

*"¿Está segura señora?"*

*Todas las entrevistadas mencionaron haber escuchado al menos una vez esta pregunta en el proceso de atención*

## Ruta de atención

Las políticas públicas enmarcadas y dirigidas a la actuación contra la violencia que viven las mujeres, deben dimensionar el problema en relación al impacto que tiene la violencia sobre la vida de las propias mujeres y sus redes de apoyo (en el caso de quienes las tienen), pero también la afectación que tiene este problema sobre el contexto en el que se lleva a cabo, pues esto supone una visión amplia que identifica y señala a la violencia como una consecuencia estructural no como un problema individual y que atañe únicamente al espacio privado que se fundamenta en el característico "la ropa sucia se lava en casa", por tanto, las políticas públicas deben buscar generar condiciones para integrar acciones de manera corresponsable y en atención a los principios establecidos en el marco jurídico vigente, en el que se privilegia la seguridad de las mujeres.

De este modo, los protocolos de atención que se derivan de las responsabilidades que adquiere el Estado y se aterrizan en las estructuras institucionales, deben incluir herramientas para el análisis de las condiciones que se enfrentan en cada uno de los casos de violencia que se atiendan, las rutas alternas para la atención y forzosamente, mecanismos de referencia y contra referencia, así como de vinculación interinstitucional que garanticen el seguimiento efectivo de los casos. A continuación se

esquemmatizan los procesos de búsqueda de atención que vivieron las mujeres que participaron en el estudio

**Caso 1:**

- I\_ Agresión física por parte de su pareja
- II\_ Busca ayuda con su anterior pareja que es padre de sus hijos
- III\_ Acude a la fiscalía a levantar la denuncia, Cuenta con acompañamiento de un conocido de su anterior pareja (el abogado le explica ligeramente el procedimiento que se llevará a cabo)
- IV\_ Piden apoyo a la policía local y les es negada la ayuda, pues no hay evidencia de la violencia en ese momento
- V\_ En la Agencia especializada:
  - 1\_ Registro
  - 2\_ Abogada: el trato que recibe es indiferente, no la mira, conversa con el resto del personal, arreglan “el problema” entre abogados. La mujer se siente cuestionada.
  - 3\_ Médico
- VI\_ Hospital. Ella acude posterior a ir a la Agencia para tratar las heridas que tenía

**Orden de protección:** Desconoce de su existencia, no se la ofrecieron ni le explicaron qué otras opciones tenía.

**Caso 2:**

- I\_ Ella saca un préstamo a un conocido y él después se niega a pagarle
- II\_ Es golpeada y amenazada de muerte frente a su nieto
- III\_ Ella realiza la denuncia y recibe asesoramiento jurídico
- IV\_ Acude al IVM por asesoría
- V\_ No sigue la denuncia por miedo
- VI\_ El abogado sólo recibe el pago y desaparece
- VII\_ No ha recibido respuesta de las autoridades
- VIII\_ Actualmente sigue pagando el préstamo

**Orden de Protección:** Es otorgada una “orden de rondines”, ella debe pagar por la gasolina de la camioneta para que los policías puedan pasar a darse su vuelta.

**Caso 3**

- I\_ Desaparece su hija
- II\_ La buscan y llama a la policía pero le dicen que no cubre el tiempo para considerarla como desaparecida
- III\_ Se continua la búsqueda entre la familia
- IV\_ Su hija es encontrada muerta en una colonia cercana, en otro de los domicilios que tenía la familia. El sospechoso por parte de la familia es el novio.
- V\_ Al levantar la denuncia se le dice a la madre que es probable que la hija se haya suicidado.
- VI\_ Es atendida por una abogada de guardia. Se siente agredida por el trato, no identifica que el personal sea sensible o que muestre interés por la situación
- VII\_ Durante la denuncia la madre presenta a la agencia, un conjunto de evidencias sobre amenazas que recibía su hija, posteriormente para el seguimiento no son localizadas, se desconoce dónde quedaron
- VIII\_ No ha tenido respuesta ni ningún avance en la investigación
- IX\_ Integrantes de su familia han sufrido amenazas por continuar con la investigación

**Orden de protección:** Frente a lo que ha vivido, no sabe de qué sirven. No le ofrecieron ninguna medida de seguridad

**Caso 4**

- I\_ Su hija es agredida por el novio
- II\_ Acuden a una institución que desconoce el nombre para levantar la denuncia
- III\_ Luego de más de una hora de espera, le informan que debe ir a la fiscalía
- IV\_ En la fiscalía:
  - a\_ Abogada: El trato que recibieron fue hostil, agresivo, se cuestionaba todo el tiempo.
  - b\_ Médica
- V\_ Dan seguimiento médico en el hospital
- VI\_ Las canalizan para atención psicológica
- VII\_ Les recomiendan el asesoramiento del IVM
- VIII\_ El IVM acompaña para ampliar la declaración

**Orden de Protección:** Desconoce su existencia y para qué sirve, no les ofrecieron ninguna medida de protección.

**Caso 5:**

- I\_ Ella es agredida por su pareja
- II\_ El agresor la golpea y la hace vivir en la calle
- III\_ Ella regresa a casa de su madre y tras un tiempo más, vuelve con el agresor
- IV\_ La madre levanta varias denuncias por la violencia que sufre su hija, éstas no proceden porque necesitan que sean ratificadas por la hija, quien es manipulada por el agresor para desistir de ellas
- V\_ La hija vive un tiempo en casa del agresor junto con su familia y otra mujer quien menciona, también era pareja del sujeto
- VI\_ Actualmente se encuentra en casa con su madre y tiene en proceso una denuncia
- VII\_ Ha recibido amenazas por parte del agresor

**Orden de protección:** Se encuentra actualmente en proceso, se necesita que la psicóloga elabore el perfil y hasta el momento no ha sido llamada para el seguimiento de su caso.

**Caso 6:**

- I\_ Enfrenta condiciones de violencia extrema
- II\_ Es agredida sexualmente, golpeada y amenazada de muerte en reiteradas ocasiones
- III\_ Tras separarse del agresor, se va a vivir con su familia
- IV\_ El agresor le quita a su hijo el menor, ella lo recupera y posteriormente el agresor se lo lleva una vez más
- V\_ Actualmente está en proceso jurídico para recuperar a su hijo
- VI\_ El agresor levantó varias denuncias contra ella
- VII\_ De los procesos que tiene iniciados ella, ninguno ha procedido
- VIII\_ Actualmente vive sola y cuenta con el apoyo de algunas redes de conocidos, de su familia se encuentra distante
- IX\_ En la fiscalía ha recibido malos tratos y ninguna respuesta
- X\_ Del IVM solo ha recibido asesoramiento jurídico en una ocasión

**Orden de Protección;** Conoce el termino pero no se la han ofrecido, aun con la gravedad de la situación.

**Caso 7:**

- I\_ Previo a la agresión la mujer solicitó el servicio de conciliación pero nunca tuvo respuesta.

- II\_ Es agredida por los vecinos, quienes la golpean y dejan inconsciente
- III\_ Acude a la fiscalía a levantar la denuncia y no es atendida
- IV\_ Acude al médico para que le controlen el sangrado que llevaba de las heridas
- V\_ Regresa a poner la denuncia
- VI\_ No ha tenido ninguna respuesta al momento
- VII\_ Sigue recibiendo amenazas por parte de los agresores

**Orden de protección:** Desconoce de qué se trata, nunca se la ofrecieron.

**Caso 8:**

- I\_ Es agredida por su pareja
- II\_ Acude a la fiscalía y el trato que recibe es agresivo y poco empático
- III\_ Recibe orden de protección que se traduce en rondines. Ella no reconoce que se estén llevando a cabo
- IV\_ Ala tención en la fiscalía es condicionada a que llevara sus documentos, como no los llevaba, le dicen que hasta que los llevara podían atenderla.
- V\_ El agresor no ha sido citado para que dé su declaración
- VIII\_ La orden de restricción está en proceso. La fiscal le menciona que no es conveniente pero podía hacer lo que quisiera.
- VI\_ El agresor sigue buscándola
- VII\_ No ha visto ningún avance.

**Orden de protección:** Fue otorgada pero ella nunca ha visto a nadie que vaya a vigilar.

**Caso 9:**

- I\_ Es agredida por la pareja de uno de sus compañeros de trabajo
- II\_ Acude a levantar la denuncia a la fiscalía
- III\_ Le otorgan un "oficio" para que pasen las patrullas, pero no lo reconoce como una orden de protección
- IV\_ Lleva un proceso largo para el seguimiento del caso, durante el proceso se incorporan pruebas médicas que ella no reconoce que se le hayan hecho
- V\_ La agresora es desvinculada del proceso
- VI\_ Actualmente sigue dando seguimiento de manera independiente

VII\_ No ha visto ningún avance

**Orden de protección:** Conoce el término, le otorgan un oficio para rondines pero sólo por una semana

**Caso 10**

I\_ Luego de varios años de vivir condiciones de violencia en casa, se separa de su pareja y se va a vivir con sus hijos

II\_ Inicia un proceso para pedir la pensión alimenticia

III\_ No recibe respuesta y la pensión que le otorgan es mínima, en ocasiones no recibe nada

IV\_ A la ex pareja le dicen que mientras deposite 50 pesos semanales o a la quincena no le pasa nada

V\_ La atención que recibe en la fiscalía la describe como indiferente y hostil

VI\_ No ha encontrado ninguna respuesta favorable a su caso

VII\_ Menciona que la atención que recibió en la fiscalía ha sido agresiva y en ocasiones se ha sentido discriminada

**Orden de protección;** Desconoce el termino

**Caso 11:**

I\_ Es sacada del domicilio en el que vivía junto con sus hijos a golpes y a punta de armas por vecinos de la colonia

II\_ Acude a la levantar la denuncia pero le dicen que no se puede hacer nada pues se trata de un espacio muy conflictivo

III\_ Le mencionan que iba a otorgarle una protección

IV\_ Al sentirse insegura decide irse por 9 meses a otro estado y regresar cuando las cosas estén más tranquilas

V\_ Al regresar busca otro lugar donde vivir y no está interesada en continuar con el proceso pues no hay nada que garantice su seguridad,

**Orden de protección:** Le mencionaron que podían dársela, pero no quiso continuar con el proceso.

De los casos expuestos, encontramos como indicadores de repetición el tema del trato hostil e indiferente por parte del personal que atiende los procesos de las mujeres, las condiciones en cuanto a los recursos humanos son limitadas y en el caso de la infraestructura el panorama es similar, ya que los espacios en los que se levantan las declaraciones, no cuentan con privacidad, se ubican entre otros escritorios, escuchando simultáneamente de otros casos o con la atención de quien pase por el lugar, estas condiciones significan una baja en la calidad de atención, y se traducen en que las mujeres no se sientan cómodas y por el contrario se miren expuestas; existen dentro de las narraciones, hechos que confrontan lo establecido en los protocolos de atención y la forma en cómo se lleva a

cabo los procesos de atención, por lo si bien la existencia de un Protocolo es un avance significativo en el marco de un Estado con una Ley tan avanzada, se necesita crear condiciones que lo hagan aplicable y propicie el incremento en la calidad de atención que reciben la usuarias.

*"llevaba la carne expuesta del ojo que perdí, me dijeron que no podía taparlo hasta que me tomaran la declaración completa, yo les pregunte ¿hasta cuándo va a ser eso?" (Entrevista 6)*

Se resalta también que tres de los casos son desde la experiencia de las madres de las mujeres que fueron violentadas, en todos ellos, las madres comparten el hecho de no saber si en algún momento encontrarán una respuesta por parte de las autoridades, sin embargo, consideran vital hacer visible lo que sucedió con sus hijas para evitar que pase con otras mujeres. Estas mujeres no se conocen entre sí, pero todas comparten la experiencia de mirarse vulneradas en un sistema con poca capacidad de respuesta y por tanto miran que su herramienta más fuerte, es la fuerza con la que dan seguimiento a los casos de sus hijas, haciendo uso de los propios recursos y generando redes de apoyo.

*"hay que ser sinceras, cuántas mujeres no están muriendo, desapareciendo"*

*Entrevista 3*

Las condiciones contrarias para el acceso a la justicia y el pleno ejercicio de los derechos humanos, provocan un marcado desgaste en las mujeres, cuyas reacciones son, muchas veces, el resquemor y escepticismo o rechazo hacia los mecanismos existentes para el acceso a la justicia. Las mujeres cargan con el peso de ser salvaguardas del cuidado, depositando el ejercicio de sus derechos en el menoscabo de sus experiencias. Se requiere por tanto de asumir los vacíos existentes en la aplicación de los mecanismos de exigibilidad y de crear condiciones para la respuesta efectiva de las autoridades. Las limitaciones encontradas en el proceso, específicamente para las mujeres son:

a\_ La imposibilidad de concebir a las mujeres como sujetas de derecho y no como víctimas

b\_ La Imposibilidad de contar con respaldo institucional que acompañe los procesos de denuncia; y que

c\_ Aun cuando las mujeres han decidido iniciar un proceso, continúan viviendo bajo agresión constante que pasa del espacio privado al institucional.

## **5.2 Funcionarias y funcionarios: logros, retos y vacíos de las instituciones para favorecer el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, desde la promoción, implementación y seguimiento de las Órdenes de Protección.**

Es imprescindible reconocer que existe la suma de esfuerzos personales en instituciones fragmentadas que operan pese a las adversidades estructurales –la falta de presupuesto, de recursos humanos e

infraestructura adecuada, la sobrecarga de trabajo, la plantilla de personal incompleta.- Adversidades que sin duda afectan el otorgamiento y seguimiento de OP cuando así lo requiere una mujer. Lo anterior deriva inevitablemente en acciones fragmentadas, insuficientes para consolidar una cultura interinstitucional que pudiera asegurar de manera integral, el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. Las instituciones simplemente no pueden consolidar las condiciones que les permitan asumir su papel en un proceso de atención integral, que por el momento se vislumbra lejano. Por eso trabajan desde los vacíos y no desde las responsabilidades, desde las acciones parciales y no desde compromisos concatenados, desde mirar la capacitación y sensibilización como requisito y no como formación y profesionalización de su desempeño.

Para ejemplificar esto podríamos tomar ejemplos de cualquiera de las instancias involucradas en el estudio, pero empezaremos por mencionar a grosso modo, lo que sucede en la Fiscalía Especializada (FE) para que una mujer que denuncia violencia, tenga un peritaje. La FE cuenta con siete Fiscales, que atiende, según refirió la Coordinadora, en promedio diario a 20 mujeres, quienes a su vez tienen que recibir peritaje médico, psicológico y de trabajo social. La Fiscalía no cuenta con peritos y los que asigna la Dirección de Servicios Periciales son solo tres. En la práctica cotidiana esto se traduce en que cada mujer tiene que esperar por lo menos de dos a tres meses para recibir el peritaje.

*"La mujer que levanta una denuncia por violencia, ha sido en reiteradas ocasiones violentada, pero no se ha animado a denunciar, porque es difícil salir de ese círculo  
"Ya que salió de ese círculo [de la no denuncia] lamentablemente no hay peritos, porque no dependen de la Fiscalía, sino de la Dirección de Servicios Periciales. A una mujer que llega a denunciar y platicas con ella, le das ánimo, le das cuerda y llega con el psicólogo y le dice «vente dentro de un mes» porque tengo saturado... y ya cuando llegan a su estudio psicológico, la valoración es que ya no hay daño"  
(Funcionaria de la Fiscalía)*

Una de las Fiscales comentó que tiene "una herencia" de 500 carpetas (denuncias), más 100 que ha iniciado a partir de agosto 2015, a las cuales se suman las que reciben día con día y debe dar seguimiento completo desde la denuncia hasta la audiencia. Su trabajo lo desarrolla con el apoyo de una auxiliar, que le asignan, y de quien asegura, desconoce la manera como lleva las carpetas y el trato que brinda a las mujeres que ambas atienden.

*"Con el nuevo sistema, como Fiscal: entrevistas, tomas denuncias, haces oficios, pides diligencias, te conviertes en todóloga, firmas sellas... y te vas a audiencias. Yo salí de guardia y hoy tendría que tener descanso pero como llevo audiencias tengo que ir y tuve una detenida en la madrugada. Entonces dice uno ¿a qué hora? y también uno tiene vida, hijos y aunque uno está comprometido es muy difícil porque te cierran muchas puertas"  
(Funcionaria de la Fiscalía)*

Lo anterior habla de procesos no estandarizados para brindar atención y dar seguimiento a las mujeres que acuden a la Fiscalía, procesos que dependen, al parecer del compromiso, recursos personales, capacitación y sensibilización del personal que las atiende. Sin duda alguna esclarece que, al menos en parte, el proceso se estanca por falta de personal (Fiscales y Peritos), más allá de lo que pudiera retrasarse la integración de la carpeta y responde a la falta de presupuestos asignados y también, como menciona la Coordinadora, a la falta de personal capacitado que quiera trabajar en

1 En este estudio son la totalidad

esas dependencias por las complicadas condiciones laborales.

Esta realidad la sostiene también, los testimonios de las mujeres que han vivido violencia, que mencionan no haber obtenido una cita con la psicóloga a dos menos de haber interpuesto la denuncia. Acerca del trato del personal de la Fiscalía, mujeres y personal operativo de los Institutos Municipal y Veracruzano de la Mujer reportan coincidentemente que es muy variable, algunos casos reconocen el compromiso y adecuada atención, pero otros señalan tratos violentos que re-victimizan, ponen en riesgo, sugieren llegar a acuerdos con el agresor, discriminan a las mujeres, etc.

Los testimonios de las mujeres sustentan rotundamente, lo que afirma la Fiscal sobre la historia y círculos de violencia en la que viven las mujeres previo, durante y después de la denuncia. Las historias de violencias que han vivido, reflejan que aún después de años, las huellas y el daño físico y psicológico no han desaparecido. Por el contrario, el despojo del hogar familiar, las deudas, las cicatrices, los daños permanentes generados por los golpes, la hija producto de una violación, la sustracción de los hijos y el feminicidio de una hija son un recuerdo diario de la violencia vivida. En este escenario cabe preguntarse bajo qué criterios un peritaje psicológico puede afirmar, como en el caso que comentó la Fiscal, que el "daño desaparece unos meses después de iniciado el proceso de denuncia y que es imposible establecer el número de sesiones psicológicas que repararían el daño generado", o como aseguró una funcionaria del PJ, que a continuación se cita.

*"En 2015 estoy reportando dos órdenes de protección de hechos que sucedieron en el 2012, porque yo ya soy el sistema tradicional, y apenas estoy decretando la OP... y ya no sirve porque en dos de los casos les puse que ya están bien, porque para que hay que ejecutar la orden si en el 2012 ocurre el hecho y la orden se gira en el 2015, cuando el niño ya está grande y él [el agresor] ya no es lo que era y ya no se porta como se portaba .... Al menos en ese caso que ya tenían hasta un local y a él se lo llevan [detenido] con las complicaciones de que él se quede sin trabajo y la mujer dice: ya no quiero que le hagan nada, yo ya estoy muy bien con él y como se sigue de oficio pues él se queda [detenido] y la muchacha ya hasta quiere la boda religiosa"  
(Funcionaria del PJ)*

El peritaje psicológico y la cita textual anterior, nos permiten observar tres cosas muy relevantes en la percepción y atención de la violencia. En primer lugar, que se sigue viendo como hechos aislados y contenidos en un tiempo y acción precisa. En segundo lugar, no en orden de importancia, que un caso de violencia denunciado, tardará hasta tres meses para recibir un peritaje y hasta tres años para ser juzgado y en consecuencia la OP, que tendría que ser de carácter inmediato, se emitirá demasiado tiempo después o no se emitirá nunca. En el mejor contexto, esa OP "no se requerirá" porque efectivamente la pareja se reconcilió y como menciona la Juez el hombre "ya no se porta como se portaba", lo que no lo exime de lo que hizo. En los peores escenarios, que lamentablemente son la mayoría<sup>1</sup>, la violencia irá en aumento y lo que fue un golpe o jaloneo será un brazo o una nariz rota, como el caso de una mujer de 25 años a quien no se le tomó la denuncia cuando su novio le rompió el brazo, porque no llevaba una identificación oficial y regresó un par de meses después cuando ya le había roto la nariz. La violencia ira creciendo y producirá daños permanentes e irreversibles, como el caso de una adolescente de 18 que fue pateada por su novio en la cabeza y perdió movilidad y habla. Finalmente, si no se contiene, un día la mujer aparecerá muerta, como "la Güerita" -como la llamaba su madre- quien fue asesinada por su novio, aunque el expediente se cerró por suicidio pese a las marcas

de violencia.

Las instituciones y todas las funcionarias y funcionarios que en ellas laboran, deberían reconocer que detrás de un hecho de violencia de género denunciado, hay una historia y un contexto de violencia que mantiene a las mujeres y a sus familias, en condiciones de extrema vulnerabilidad psicológica, física, económica, patrimonial, etc. Aproximarse a un suceso de violencia, como un hecho aislado, es minimizar el problema. No atender adecuadamente y en tiempo a la mujer y familia que vive violencia y al agresor que la ejerce<sup>2</sup>, es permitir que el ciclo de violencia continúe. Este acercamiento evidencia no solo las carencias institucionales y personales en capacitación y sensibilización en torno al tema, sino que los convierte en cómplices de la permanencia de estereotipos, discriminación e inequidad de género y en consecuencia de la violencia que viven las mujeres y sus familias.

Contrario a lo anterior, la violencia debe ser vista y atendida, como lo sostiene personal de la FE y del IMM, como un problema de Salud Pública que tiene que atenderse de manera sistémica, interinstitucional desde la prevención, capacitación y sensibilización, atención integral y acceso a la justicia en el momento requerido. Por todo lo anterior, y concorde al Magistrado se hace imprescindible un programa permanente de capacitación y sensibilización de funcionarias y funcionarios de todos los niveles, con estrategias que garanticen que la información permee las conciencias, con mecanismos que evalúen el impacto en las acciones realizadas por todas las instituciones involucradas y que se corresponsabilicen de la atención integral de una mujer que vive violencia por motivos de género.

*“Yo creo que realmente necesitamos Fiscales y necesitamos muchísima capacitación porque yo siendo Juez a veces digo “a caray aquí como que invierto mucho tiempo en checar, en ver y empaparme del tema, a diferencia de lo que invertiría si estuviera capacitada en esto”. Yo creo que es lo que nos hace falta a todos, porque cuando ustedes presentan el Protocolo, que fueron, dos horas y ya. El Protocolo si uno lo lee está muy bien pero se requiere una capacitación más intensa, más profunda, no necesariamente de parte de ustedes (IVM) sino por parte de todas las instancias. La capacitación no debe ser solo para capacitarnos sino para sensibilizarnos porque pues uno dice: a este le aplico el rondín porque es lo que me pide el Fiscal, si el hombre no se quiere salir de la casa y ella quiere seguir ahí” (Funcionaria del PJ)*

Las funcionarias y funcionarios de todas las instituciones coinciden en que las OP se traducen en rondines policiacos para “evitar” que el agresor se acerque al domicilio de la mujer que ha vivido violencia. Lo que, desde su opinión indica, no se están tomando las medidas adecuada a cada caso y que no se está aplicando la gama de posibilidades que refiere la ley.

*“Cuando iniciamos el año pasado [2014] me sorprendió que de todo el estado lleguen al mes 60 medidas de protección, lo que refleja que o no está pasando nada, o no se está tomando la medida adecuada a cada caso [...] La Fiscalía está tornando medidas de protección a menores y a mujeres y no me llegan más datos que el agresor, la edad y el lugar donde fue la violencia [...] En general las medidas son rondines y hay un catálogo muy amplio [...] pareciera que se otorgan por formato [...] pero no sé ni siquiera si se llevan a cabo o no” (Funcionaria del PJ)*

Por su parte, la Fiscal Coordinadora comentó que solo las agencias especializadas emiten OP utilizando el Código Nacional en las nuevas carpetas, el Código 564 en las anteriores al Código

2. Con medidas reeducativas, más allá de la condena o reparación del daño

Nacional y el Código 590 en donde corresponde<sup>3</sup>. Mencionó que para emitir una OP preguntan a la víctima y priorizan su necesidad. Asegura que las OP que son potestad exclusiva del Fiscal –vigilancia permanente, vigilancia permanente en el domicilio, rondines y restricción de acercamiento a los lugares en donde ella se encuentre- se emiten de manera inmediata, en espera que los datos de prueba se acumulen y se puedan solicitar a los Jueces las OP adecuadas a cada caso. Asegura, contrario a lo que sostienen las mujeres, funcionarias y funcionarios operativos, que el rondín no es una medida de “machote” y especificó que son OP más útiles de lo que se les considera, porque si el agresor se acerca al domicilio de la mujer resguardada está cometiendo un desacato de la ley... El problema principal radica en que no se está explicando adecuadamente a las mujeres la importancia y uso de dicha orden.

*El gran obstáculo es que hago con mi medida de protección. Por ejemplo yo giro un oficio a SSP y le digo que se brinde una orden de protección para que se realicen rondines permanentes alrededor del domicilio de la víctima. Porque además existe una orden de restricción para que el agresor no se acerque. Lo que falta para mi es la comunicación con la víctima, porque cuando yo le explico a la víctima para que le sirva esa orden de protección, como que ella se da cuenta que no la ha utilizado realmente y por eso siente la sensación de que no la ha usado. Para que sirva: si viene el victimario y se acerca a mi puerta y yo tengo una orden de restricción, sirve para que él esté cometiendo un delito en flagrancia pero no de violencia, porque esa la estamos investigando, sino un delito de incumplimiento a un mandato de autoridad, entonces le puede decir a cualquier patrulla que él está violentando dicho mandato y por lo tanto puede llevarse detenido [...]. Cuando ya uno le explica para que le sirva, ya la víctima la utiliza pero aquí el problema es que dicen que no le sirve de nada porque la patrulla no está enfrente, lo que es imposible en nuestra realidad. Por eso una víctima tiene que coadyuvar, y eso sucede cuando uno le explica, la víctima no es que quiera ser necia, es que no es informada (Funcionaria de la Fiscalía)*

Desde la opinión de funcionarias y funcionarios operativos de todas las instancias involucradas, además de que no se están emitiendo las OP adecuadas a cada caso, tampoco se mira la efectividad y eficacia de los rondines policiacos “Si está en peligro la vida de estos niños y mujeres, ¿Cómo es posible que haga solo un rondín?” afirma personal del PJ y en resonancia con lo expresado por algunas mujeres, las y los servidores públicos se preguntan si efectivamente se están llevando a cabo.

*La experiencia que tenemos es que es bien difícil accede a una orden de protección, pareciera que tiene que peligrar la vida de las mujeres para que te den una orden de protección y son de corta duración, 48 a 72 hrs. Son rondines policiacos que no aseguran nada. Nunca hemos obtenido una que obligue al agresor a dejar la casa, obtener que la acompañen a que recoja sus cosas es súper difícil (IMM)*

Por su parte, el personal operativo de la SSP comentó que de enero a septiembre 2015 atendieron más de 3000 trámites de OP en todo el estado y aproximadamente 200 mensuales en Xalapa, concentrando las que solicitó el PJ y la FE todas consistieron en vigilancia y rondines. La funcionaria de esa institución que se encarga de darles trámite, es decir, pasarlo al área operativa, comentó que no existen, en la institución, mecanismos que comprueben que los patrulleros las cumplen. También comentó que

3. Veracruz transita actualmente por tres Códigos.

existe una propuesta para que los patrulleros se comuniquen con las mujeres pero tampoco existe mecanismo para corroborar que esto suceda.

Por su parte, el IVM está facultado y obligado a solicitar que se adecuen las medidas idóneas para cada caso, dependiendo de los indicadores de riesgo. No obstante insisten en que las instancias correspondientes no pueden eludir su responsabilidad de ofertar y otorgar OP sin que éstas sean solicitadas por el IVM.

*Cuando una mujer llega a una Fiscalía, a un Ministerio Público o a un Juzgado no se le dice "Señora usted debe ser protegida y vamos a darle una orden de protección", que fuera de oficio, porque no tienen que ser una cuestión de que lo pida el Instituto. Yo creo que ha faltado este engrane para que de pronto ya no fuera el Instituto el que estuviera como las heroínas [...] que no nos negamos pero finalmente eso no favorece a que se venza la violencia [...] Yo como autoridad soy quien te voy a garantizar que se te brinde la protección y yo soy quien te lo tiene que decir, no tengo que esperar a que nadie me lo pida" (Funcionaria IVM)*

Los hallazgos encontrados en las entrevistas con mujeres corroboran que efectivamente solo se les ofreció el rondín policiaco y ninguna a las que se les otorgó, pudo corroborar que se llevaran a cabo directamente para ellas, pues el policía pasaba cerca de su casa, pero nunca se detuvo a preguntar. En ningún caso las mujeres recibieron información sobre la forma de utilizar adecuadamente la OP, es decir, que ninguna sabía que se podía solicitar el apoyo de una patrulla por desacato al mandato de autoridad por parte del agresor.

Frente a las opiniones encontradas entre la FE y el IVM, la pregunta esencial es que instancia o instancias están orientando o debieran orientar a las mujeres para que puedan acceder a la justicia de manera adecuada, solicitar una OP, interponer la denuncia y dar seguimiento. Los Institutos Municipal y Veracruzano afirman que, brindan asesoría y en ocasiones acompañamiento; pero se saben rebasados para atender y acompañar a todas las mujeres que acuden para solicitar apoyo; al tiempo que insisten en que la Fiscalía debería atender por igual a las mujeres, aunque reconocen que el trato que las mujeres reciben es completamente diferente cuando las acompañan. Por su parte y contrario a la opinión del IVM, desde la visión de la FE, el nuevo sistema penal <sup>4</sup> requiere necesariamente que todas las entidades federativas creen una figura de "asesores jurídicos de la víctima", con una visión holística, que debiera, en opinión de la Fiscal llevarse a cabo desde el IVM, ya que sin ese precepto constitucional no se podrá dar atención a las víctimas; facilitar la asesoría jurídica con perspectiva de género, abonaría a equilibrar el balance entre las partes en el nuevo sistema de justicia, permitiría referir a las mujeres a la instancia de atención adecuada (civil o penal) con lo que se agilizaría la atención.

*Hace falta que exista un órgano que tenga en su estructura un cuerpo colegiado de asesores jurídicos con perspectiva de género, que sean personas que hayan ejercido [...] personas que sean capaces de combinar la teoría y la praxis, de tal manera que convengan a la víctima de cuál es el mejor camino a seguir, que se sientan asesoradas, que escuchen experiencia, capacidad y conocimiento y con eguro que las víctimas no se quejan. Si a una víctima usted la induce y*

4. Para el nuevo sistema penal se ha empezado a implementar desde 2004, En Xalapa se implementó desde 2013

*le escucha como debe ser, no se queja. Pero si nada más le dice que no le toca, sin orientarlo, ella se va con esa idea de que no hay justicia. Pero esto a nosotros como Fiscalía, no nos toca, porque tenemos un mundo de personas que atender, nos rebasa. (Funcionaria FC)*

En este punto vuelve a evidenciarse la falta de corresponsabilidad entre las instancias involucradas y en cierto sentido la lejanía y conflicto entre algunas y el acercamiento y colaboración entre otras. Por ejemplo, se mencionaron vínculos efectivos entre la Fiscalía y el DIF, la SS y el IMM vínculos que al parecer responden más a voluntades personales que a mandatos institucionales. También se evidenció la falta de comunicación de la Fiscalía con el IVM <sup>5</sup> y la SSP <sup>6</sup>. El PJ por su parte reconoce la importancia de Unidad de género y los esfuerzos realizados desde la Coordinación de Capacitación, para involucrar a las instancias participantes y sociedad civil. El IVM reconoce la importancia de la creación del Comité en el PJ, por ser una revisión de pares, así como el hecho de que cuente con Protocolos de diligencias básicas para los delitos de género, trata de personas, feminicidio, que fueron creados a la par de un Comité Técnico que los analiza y evalúa, como cuerpo colegiado que además da voz a la sociedad civil. Este Comité surge desde la FE y grupos colectivos de mujeres para ir revisando la parte de procuración e investigación del delito. Creación de Mesas Interinstitucionales en las que participan instituciones locales y sociedad civil. El Protocolo aparece en 2014, precisamente como una herramienta que vincule a las instancias involucradas en la atención a mujeres que viven violencia, actualmente, en coordinación con el PJ se están llevando a cabo capacitaciones en tres regiones: Poza Rica, Córdoba y Coatzacoalcos, para promover la aplicación y emisión de OP.

## Percepción y experiencia de funcionarias y funcionarios en torno a la situación de violencia de género y a la implementación de las OP

Las respuestas y no respuestas obtenidas en los cuestionarios en torno a las cifras y tipos de violencia pueden tener distintas lecturas: una de ellas, es el desconocimiento por parte de los funcionarios y funcionarias que los respondieron <sup>7</sup>, otra que la institución no esté generando datos estadísticos o que no quiere compartirlo con el resto de las instituciones. Las tres respuestas favorece la visión fragmentada y parcial de la violencia que viven las mujeres en Xalapa y al parecer –según las respuestas obtenidas en el grupo focal- esta situación se replica a nivel estatal. Los canales de comunicación entre las instituciones son los grandes ausentes que se evidencian desde las primeras respuestas obtenidas.

Solamente cinco funcionarias proporcionaron cifras en torno a la violencia que se vive en el estado. El IMM fue el único que aportó datos comparativos de enero a septiembre 2014 y 2015, proporcionados por el Centro de Estudios de Género de la Universidad Veracruzana <sup>8</sup>. Más de la mitad (ocho) no proporcionaron ningún dato. Las variadas respuestas constatan además, que no existe un diagnóstico municipal sobre los tipos violencia, la implementación y el seguimiento de las OP. Cabe resaltar que la FE es la única instancia que ha implementado un mecanismo "rústico" para darles seguimiento, a través de llamadas telefónicas al azar.

*De momento lo que yo hice fue implementar un libro en mis Agencias, en mis Fiscalías, en el que de manera aleatoria una persona les hable a algunas personas, principalmente a aquellas que se notaban que tenían mayor inquietud por su integridad física. Efectivamente, el gran obstáculo es que hago con mi medida de protección. ...] Yo giro un oficio a SSP y le pido que se mantenga alerta. (Funcionaria de FE)*

5. La Fiscalía comenta que la relación con el IVM se lleva a cabo estrictamente en el horario de atención del Instituto.

6. Es importante mencionar que la Fiscalía afirma sostener una relación exitosa con la SSP en torno a Alerta Amber a través del 066 y 081, pero ninguna para atender violencia a mujeres.

7. La solicitud explícita a las instituciones es que los cuestionarios fueran respondidos por personal operativo que hubiera participado en la capacitación que tuvo lugar en 2014. Por lo menos cinco cuestionarios fueron respondidos de manera muy escueta y tres no proporcionaban ningún dato relevante para este estudio.

8. Ver cuadro N° 1 en Anexos

Las instituciones solo hablan desde su propia experiencia y desconocen el contexto en su conjunto y la situación que prevalece en el resto de las instituciones involucradas. No existe consenso en el tipo de violencia de género que predomina, aunque la mayoría mencionó la violencia física, económica y psicológica; solo una funcionaria habló de violencia comunitaria y otra de violencia familiar. Funcionaria del IVM insistió en que las violencias sociales han rebasado a la sociedad y a las instituciones; insistió en que la ciudadanía debe asumir un rol activo para combatir la violencia. En apoyo a esta propuesta el Instituto promueve la Jornadas Itinerantes de socialización de temas que contrarresten la violencia y enfatizaron en la aplicación de los derechos humanos desde los espacios municipales.

Las respuestas sobre el aumento o disminución de la violencia de género no fueron concluyentes. Mientras algunas funcionarias aseguran que aumentaron a consecuencia de la desintegración familiar, la pérdida de valores, la inseguridad, el desempleo, los matrimonios jóvenes, las adicciones, etc. Otras funcionarias aseguran que han ido en descenso gracias a la difusión y prevención contra la violencia de género, la promoción de la denuncia y a la atención sensibilizada que brindan asociaciones civiles e Institutos Municipal y Veracruzano de la mujer.

Solamente cinco funcionarias, mencionaron que la Institución en la que laboran (IVM, IMM, SS, SSP) promueven el otorgamiento de OP, de acuerdo al Protocolo de Actuación para su Implementación e indicadores de riesgo. EL IVM reiteró que promueve OP adecuadas a la situación de la víctima, destacando nuevamente que la FE solo emite rondines policiacos. Por su parte las Juezas afirman que para mantener la imparcialidad, el PJ no promueve el otorgamiento de OP

Es importante mencionar que la FE no proporcionó en los cuestionarios y grupo focal cifras sobre OP, sin embargo, la Fiscal Coordinadora reconoce que esta Fiscalía es al que más lleva casos a los juzgados por el alto número de situaciones de violencia de género que se viven en la localidad. Habló de de 1700 indagatorias mensuales por agencia, de las cuales por lo menos 1000 son de violencia y en todas se emite una OP. Por su parte, el funcionario operativo del área de informática y estadística de ésta institución indicó que hay un registro aproximado de 700 a 800 OP mensuales, todas en la modalidad de rondín. Esta misma área asegura que de las unidades integrales no se tiene el dato, porque el Fiscal deberá emitir y solicitar las OP al Juez.

*"Dentro de esas 800 todas son rondines, en el esquemita, ya ni investigan solo ponen rondín, rondín, rondín (...) esto en el sistema anterior, porque en el nuevo sistema el Fiscal solicita al juez el tipo de orden que se requiere" (Funcionaria FE)*

Por su parte, el PJ, mencionó 60 OP estatales mensuales y las Juezas revelan que solo emitieron tres OP en el periodo que atañe al estudio (enero- septiembre 2015); las tres consistieron al igual que el resto en rondines policiacos y vigilancia al agresor.

*No promuevo el otorgamiento de OP, porque como juzgadora, mi función es ser imparcial; sin embargo, cuando alguna es solicitada, normalmente se decretan, bajo los criterios de inmediatez, necesidad y perspectiva de género (Funcionaria del PJ)*

En el grupo focal, las funcionarias del PJ se mostraron muy sorprendidas por las enormes diferencias entre las cifras que manejan las instituciones y por el pequeño porcentaje de casos que llegan a

los juzgados. En este sentido reconocieron que existe una "laguna en la normatividad penal" ya que al detener al agresor en fragancia, la Fiscalía tiene 48 horas para integrar la carpeta; pero si inicia la investigación sin detenido se lleva hasta 180 días para integrar la carpeta. Las Juezas reconocieron que los casos para emitir OP de manera urgente no pasan de la Fiscalía al Juzgado de manera inmediata.

Las cifras proporcionadas por SSP, PJ y FE denotan por una parte fuertes inconsistencias y un bajo porcentaje de casos que están llegando a los juzgados. Esto pudiera tener varias lecturas: 1) que no existe seguimiento de las denuncias por parte de las mujeres que las interpusieron y en consecuencia se reservaron las investigaciones, a pesar que debieran seguirse por oficio, 2) que no todas las denuncias constituyen delitos como mencionaron las juezas, y en consecuencia no llegan a los juzgados, 3) que la integración de un caso es demasiado lento, como se expresó antes. Bajo esta u otras lecturas, sin un registro explícito de las cifras de violencia y OP emitidas por la FE y el PJ, sería recomendable un modelo muy eficiente de referencia y contra-referencia. Sobra decir que en este contexto resulta casi imposible dar seguimiento a las OP.

### Percepción de las mujeres que atienden

Cuándo preguntamos a funcionarias y funcionarios el perfil de las mujeres que denuncian encontramos múltiples respuestas: Mujeres empoderadas sin importar grado académico, mujeres con dependencia económica y emocional, mujeres que topan fondo y llega el punto en que ya no aguantan más. Las funcionarias el IMM precisaron que muchas buscan la asesoría, pero la denuncia la emprenden pocas; también reiteraron la importancia de fortalecerlas a través de terapia psicológica, como herramienta necesaria para que puedan levantar la denuncia y continuar el proceso.

*Allá en el Instituto municipal van muchísimas mujeres a pedir asesoría, pero las que emprenden un juicio o denuncia son la minoría. Son aquellas que realmente llegan en estado de shock terrible. Nosotras como abogadas tratamos de tranquilizarlas pero si vemos que no lo logramos las pasamos con las psicólogas y una vez que llegan a ese proceso de un poco de terapia psicológica para poder fortalecer un poquito y hacerla ver que ella como mujer vale mucho... se logra hacer el cambio y puede ser que ella emprenda la denuncia o enfrente el juicio*

En este sentido funcionarias de ambos institutos insistieron en que la no denuncia responde por una parte al miedo que las mujeres tienen de su entorno, así como a la desconfianza hacia las autoridades y proceso, además de no confiar en la utilidad de una OP. Muchas denuncias no llegan a los juzgados y una de las razones de que esto suceda es que no se informa a las mujeres del procedimiento que deberá llevar la carpeta que se inicia con la denuncia, los requerimientos y tiempo que tardará en integrarse.

### 5.3 Barreras y retos en la atención

La primera barrera que se identifica es la ausencia de canales abiertos de comunicación entre las instancias involucradas, a nivel directivo y operativo. Se observa el señalamiento entre Instituciones en torno a lo que cada una no hace o hace de manera incorrecta, en lugar de un acercamiento de corresponsabilidad para atender a las mujeres que han vivido violencia, capacitar a funcionarias, funcionarios y sociedad en general. Esto se observa claramente en el hecho de que los Institutos

Municipal y Veracruzano de la Mujer han ubicado por testimonio de mujeres y presencialmente, el maltrato que las mujeres reciben por parte de una Trabajadora Social de la Fiscalía, quien según explicaron es la primera persona que las atiende. Es importante que ambos Institutos y el personal de cualquier otra instancia en conocimiento de actos similares o de corrupción, asuman la corresponsabilidad de la atención adecuada a las mujeres que buscan justicia, denunciando éstas prácticas y evitando con ello el maltrato y la re-victimización de las mujeres.

*A las mujeres que convencemos de denunciar salen llorando. La Trabajadora Social las culpabiliza y maltrata, las convence de no denunciar argumentando "que el proceso es terrible, que lo voy a meter a la cárcel, que es el papá de mis hijos, que mis hijos me van a reprochar, que lo tengo la culpa, que yo no tengo que ser obediente y sumisa a él". Ella actúa de distinta manera si la mujer está acompañada de una abogada que se presenta como parte del Instituto (Funcionaria del IMM)*

No existe comunicación entre las instituciones en torno al número y tipo de OP que se están emitiendo en el PJ y la Fiscalía, se infiere que todas son rondines, pero no hay claridad al respecto. Tampoco en la implementación de las mismas por parte de la SSP. Funcionarias y funcionarios piensan que el rondín es útil pero no suficiente, se requieren OP específicas para cada caso y asistencia psicológica. En consecuencia no hay manera de monitorear y dar seguimientos a las OP

Las mujeres desconocen la verdadera utilidad del rondín, como recurso que permite fincar el incumplimiento de mandato de autoridad al agresor, lo que significa poder detenerlo en flagrancia, con lo cual se reducen considerablemente los tiempos del proceso. El desconocimiento de este recurso se deriva de la falta de socialización por parte de las funcionarias y funcionarios que atendieron a la mujer que ha vivido violencia y se reduce nuevamente a la necesidad de seguir capacitando, sensibilizando y evaluando la apropiación de los conocimientos.

En esta misma línea de desinformación, otra barrera que identificaron es que a las mujeres no se les informa sobre el seguimiento de su carpeta de investigación, por ejemplo: "Hace un año denuncié a mi esposo porque me golpeo y no pasa nada, mi esposo anda libre" A esa mujer nadie le explico que tendría que seguir un proceso y su caso se quedó en reserva y por eso no se puedo consignar. Es evidente la necesidad de capacitación especializada y sensibilización. "Si estamos hablando del maltrato que reciben las mujeres que llegan acompañadas por personal del Instituto, imagínense el que reciben las mujeres que llegan solas"

La capacitación sobre el Protocolo no ha sido suficiente ni del todo provechosa porque las condiciones (el tiempo destinado y forma de trabajo) no fueron aptos, según algunas participantes, porque se suman a una jornada laboral y pendientes. Sugieren que las concentren en un lugar, que se trabaje con una psicóloga, una trabajadora social, que pueda ser multidisciplinaria, que pueda ser intercambio de opiniones.

*"Se trata de que se sensibilice a las autoridades que van a emitir esas órdenes como a todos los que son partícipes, desde la enfermera que toma la llamada de auxilio, aquella que va a recibir la denuncia, hasta el juez que la vaya a otorgar en forma oficial. Somos todo un conjunto que necesitamos, aparte de todo, organizarnos para tener ese éxito porque si todos por su lado, porque estamos viendo ahorita que las estadísticas ni siquiera las tenemos aquí en la mesa, porque si nosotras hacemos, aunque no se trate de medidas de protección, pero ya mandamos*

*asistencia psicológica, por ejemplo, no saben cuánto le sirve a un niño violentado, o a una mujer víctima de violencia, la asistencia psicológica la está llevando a un buen fin, a encontrarse a sí misma, la cuestión de la autoestima que es fundamental"*  
(Funcionaria del PJ)

Las respuestas de los cuestionarios y del grupo focal reflejan que las cifras son completamente discordantes y que no existen estadísticas comunes entre las instituciones involucradas, como tampoco existe un sistema de referencia y contra referencia de mujeres que han sufrido violencia. Aun menos un sistema de seguimiento y monitoreo de las OP que solicita la Fiscalía y los Juzgados. Al interior de la SSP tampoco se llevan a cabo el monitoreo sobre el cumplimiento de las OP, solo hay un área encargada de solicitar a los patrulleros que realicen los rondines pero no son supervisados. En ese escenario medir la eficacia y la efectividad de la OP es prácticamente imposible.

Falta de presupuesto e infraestructura para las diversas instancias. La falta de personal, detiene y hace más crítica la ruta que viven las mujeres, esto se mira en la importancia del acompañamiento de las mujeres a Fiscalía y Juzgados, en la cantidad de casos que tiene que atender cada Fiscal, en el irrisorio número (tres) de peritas asignadas al a FE . Hace falta personal, mejores instalaciones para la Fiscalía y mejores condiciones laborales.

La Fiscalía e IMM insistieron en la falta de capacitación de los elementos policiacos, porque recurrentemente no entran a defender a la víctima cuando está siendo golpeada. La de SSP está consciente de esto y a pesar de que invierte en capacitación de 9 meses para sus elementos, nada le garantiza que permanecerán en el puesto que se les asigne. Se invierte mucho en capacitación pero nada garantiza la estancia de los elementos. Además todas las instancias mencionaron que hay fuertes resistencias en todos los niveles a la capacitación y sensibilización en general, pero se acentúa en temas de perspectiva, equidad y violencia de género.

#### 5.4 Recomendaciones y conclusiones

Existe dentro del análisis un panorama de violencia repetida en los diferentes componentes. Por mucho tiempo, la sociedad, las autoridades encargadas de impartir justicia y los encargados de crear las leyes han creado condiciones inoperantes para la resolución de la violencia, al callar los hechos, no reconocerlos y no reprobarlos tanto en el ámbito privado como en el público, situación que está mermada por las propias condiciones estructurales que nos llevan a reconocer también la violencia institucional.

El desarrollo de prácticas violatorias de derechos, ha sido una constante en la línea de vida de las mujeres, igual que ocurre en casi todos los espacios de desarrollo, esta idea se fundamenta en la diferencia histórica del acceso a la justicia que hemos tenido mujeres y hombres, existe una situación de exclusión a la que se somete a las mujeres por las condiciones en las que viven, más allá de la pobreza o de la falta de acceso a servicios básicos; la exclusión se centra no en los niveles educativos o el poder adquisitivo, sino en los vacíos estructurales que toman fuerza de la ausencia de empoderamiento y capacidad de toma de decisiones que pueden tener las mujeres para no repetir condiciones que las vulneran, en un sistema que lo refrenda todo el tiempo.

El acceso a la justicia para las mujeres como herramienta para frenar las violencias, debe realizarse desde la participación integral de las instituciones responsables de proveer condiciones de atención

dignas, y debe contemplar siempre el diálogo permanente con las autoridades para desarrollar estrategias comunes en relación a los avances o retrocesos que se vayan ubicando, siendo estos el referente para implementar cualquier método de sensibilización, capacitación y reestructuración institucional, considerando la valoración del impacto a corto, mediano y largo plazo.

El Protocolo de Seguimiento a Casos de Mujeres en Situación de Riesgo de Violencia de Género y Femicida en Veracruz, ha significado un logro trascendental en el acceso a la justicia para las mujeres, sin embargo, existen una serie de elementos ausentes que no han hecho posible su implementación de forma efectiva, estas condiciones varían según el análisis del grupo con el que se trabajó, pero coinciden en el vacío existente en relación a:

- a\_ Mujeres que han vivido alguna situación de violencia: las mujeres ubican el vacío en la capacidad de atención que tienen las instancias responsables del seguimiento, la deficiencia en el trato digno, los tiempos largos y engorrosos y en especial en que es en ellas en quienes se carga la responsabilidad del proceso, dejando ausente a los agresores todo el tiempo,
- b\_ Servidoras/es públicas/os: Este grupo ubica el vacío en las condiciones al interior de las instituciones en las que colaboran, la falta de recursos humanos y materiales, las cargas de trabajo excesivas y el uso de recursos propios en algunos casos, para el seguimiento de los casos, Hacen también referencia a las dinámicas institucionales de paso lento que acrecientan la dificultad para crear vínculos entre instituciones
- c\_ Tomadoras/es de decisiones: En este caso, el vacío se mira desde la imposibilidad de aterrizar la política pública existente en procesos eficientes de vinculación inter institucional. Existe una tendiente dinámica de realizar procesos que no necesariamente son de la competencia de las instituciones y esto significa multiplicar esfuerzos en lo general y no en lo específico que es lo que se necesita para avanzar positivamente.

La implementación del Protocolo, la utilización de los indicadores de violencia, el otorgamiento de OP adecuadas a cada caso, solo serán posibles si se establece corresponsabilidad al interior y entre las instituciones y si se construye una visión integral y compartida, no solo de la violencia de género, sino de las realidades en la que operan las Instituciones. En este sentido es imprescindible abrir canales de comunicación “con rostros” entre las instituciones, es decir, que haya un directorio que haga eficiente el sistema de referencias y contra-referencia al interior de las instituciones e interinstitucional, experiencia que por demás está decirlo, existe de manera informal entre algunas instancias desde la voluntad personal de funcionarias y funcionarios.

En este sentido, se requiere de una ruta de acción que involucre a todas las instancias relacionadas con la atención y retome la experiencia de las mujeres que han accedido a un proceso de atención jurídica que por las condiciones y características de las violencias que viva, coloquen su integridad en riesgo, serviría para ello, contar con un instrumento de referencia y contra referencia que sirva como insumo para el proceso, ya que el primer paso es sin duda homologar conceptos respecto a una vida digna, el acceso a los derechos jurídicos de las mujeres, empatía y atención efectiva, garantizando el comienzo de transformaciones de fondo.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, es necesario el reconocimiento normativo sobre los avances que ha tenido el Estado sobre las herramientas para acceder a la justicia para las mujeres,

esto por supuesto hace extensivo el avance de manera gradual a las mujeres que se desarrollan en el territorio pero también coloca en la mesa la necesidad de rediseñar los mecanismos de obligatoriedad que establezcan el compromiso para aterrizar las leyes a la realidad cotidiana de las mujeres.

En los últimos años se ha hecho explícito el rechazo cada vez más contundente hacia la violencia contra las mujeres, se ha expresado el repudio por toda forma de violencia y discriminación, y se han establecido políticas de acción para denunciar y exigir el castigo y justicia derivado de las alarmantes cifras de impunidad que caracterizan los delitos de género.

Los resultados de esta investigación colocan en descubierto un común en los tres grupos con los que se trabajó en relación a los vacíos existentes para la implementación del Protocolo, la tarea se traduce en desarrollar espacios para asumir y aterrizar acciones en concreto para dar respuesta y garantizando la existencia de un mecanismo de seguimiento permanente.

En el corto plazo, se deben poner en marcha medidas de protección efectivas para a las víctimas, optimizando los avances que se tienen hasta el momento, es decir, si la medida de protección en automático son los rondines, habrá que generar un sistema de monitoreo permanente para verificar que se están llevando a cabo efectivamente y si lo requieren las mujeres, que cualquier autoridad policial pueda intervenir para frenar la violencia atendiendo al interés superior de la víctima, tal como lo establece el marco jurídico vigente. A manera de recomendación podrían implementarse un “paquete básico de OP” que incluyan: El apercebimiento del agresor, la restricción de acercamiento, los rondines, el botón de pánico y sacar al agresor del domicilio.

Pudiera resultar una propuesta sencilla, pero su eficacia depende de una decidida voluntad política, un fuerte dispositivo de coordinación, corresponsabilidad e implicación institucional y por supuesto, de los recursos y medios necesarios.

*“pero aquí estoy, ahora sí, decidida a todo” (Entrevista 2)*

6. Anexos

**Cuadro N° 1: Monitoreo Violencia contra Mujeres y Niñas en Xalapa. Comparativo 2014 hasta septiembre 2015.**

**Fuente: CEGUV. (Centro de Estudios de Género de la UV) 2014 Y 2015 (de enero a septiembre)**

Feminicidios		Desapariciones		Tipos y Modalidades de Violencia	
2014	2015	2014	2015	2014	2015
4	2	21	5	8	1
Golpes y exposición de cuerpo en la vía pública. La mayoría cometidos por esposo y ex pareja. Sólo un caso por una persona desconocida.	Sucedidos en Junio y septiembre. Uno por un desconocido, otro por parte de la pareja. Uno con violencia sexual.	2 mujeres encontradas con vida. Del resto no se sabe. Las mujeres desaparecidas tienen entre 5 y 49 años.	1 localizada con vida. Los 5 casos corresponden a chicas de 15 y 17 años.	5 casos de Violencia Física y Sexual.	Violencia comunitaria
				2 casos de violencia física.	
				1 caso de violencia sexual.	

Cuadro N° 2.1: Sobre la atención que brindan las instituciones (SSP) a mujeres que viven violencia. Información obtenida a través de los cuestionarios que respondieron funcionarias y funcionarios. En el periodo de enero a septiembre 2015:

Institución	Puesto	¿Cuántos casos de mujeres que han vivido violencia atendieron las instituciones?	¿A cuántas mujeres que han vivido violencia atendió la/el funcionaria/o?	¿Qué atención les brindó?	¿Cuántas requerían una OP?	¿Cuántas la obtuvieron y en dónde?	¿Ayudó a que la obtuvieran?

Secretaría de Seguridad Pública	Titular de la Unidad de Género	No proporcionó datos	Tres		Información sobre a dónde acudir para denunciar violencia familiar y recibir ayuda psicológica	Ninguna que yo haya atendido	Desconozco la información	No. Solo se brindó asesoría
	Enlace Jurídico con la Delegación de Policía Estatal Región XX, Conurbación Xalapa.	78	78		Atención médica, asesoramiento jurídico y canalización a la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Menores y Trata de Personas	La mayoría, sin que se tenga una cifra exacta.	Se desconoce ese dato, pero es facultad de la Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Menores y Trata de Personas, el otorgarlas.	Se asesora a las mujeres, informándoles a través de la Cartilla de Víctimas, que entre varios de sus derechos, se encuentra el de solicitar medidas de protección.
	Analista Jurídico	No atendemos casos de violencia, ni tenemos contacto con la víctima. Realizamos trámites administrativos para llevar a cabo una OP.	No especificó		Cuando vienen a preguntar que trámite de ha dado a su medida de protección		Todas en su domicilio y en algunas ocasiones para sacar las pertenencias personales, de casa del agresor.	Dando trámite
	Analista Jurídico	No proporcionó datos	Más de 3000 trámites en todo el Estado		Realizamos trámites en casos de órdenes de protección a víctimas, los cuales pueden ser mujeres, menores de edad, hombres, etcétera, mismos que realizan sus denuncias ante la fiscalía, Ministerios Públicos etc., y es a través de estas autoridades que solicitan se ejecuten dichas órdenes	Sin datos exactos	Fiscalías, Ministerios Públicos y Juzgados. "Aproximadamente 1300 trámites para la vigilancia y recorridos de los domicilios de la víctima en esta ciudad"	No

Institución		Cuadro N°2.2: Sobre la atención que brindan las instituciones (IMM) a mujeres que viven violencia. Información obtenida a través de los cuestionarios que respondieron funcionarias y funcionarios					
Puesto		En el periodo de enero a septiembre 2015:					
		¿Cuántos casos de mujeres que han vivido violencia atienden las instituciones?	¿A cuántas mujeres que han vivido violencia atendió el/la funcionari@?	¿Qué atención les brindó?	¿Cuántas requerían una OP?	¿Cuántas la obtuvieron y en dónde?	¿Ayudó a que la obtuvieran?
Instituto Municipal de las Mujeres	Coordinadora de Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres	403 por algún tipo de violencia.	457	Asesoría jurídica y acompañamiento a las diferentes instituciones y/o representándolas legalmente	9 mujeres	Todas obtuvieron su medida de protección	En algunos casos. Interviniendo al momento de la denuncia
Institución		Cuadro N°2.3: Sobre la atención que brindan las instituciones (IVM) a mujeres que viven violencia. Información obtenida a través de los cuestionarios que respondieron funcionarias y funcionarios					
Puesto		En el periodo de enero a septiembre 2015:					
		¿Cuántos casos de mujeres que han vivido violencia atienden las instituciones?	¿A cuántas mujeres que han vivido violencia atendió el/la funcionari@?	¿Qué atención les brindó?	¿Cuántas requerían una OP?	¿Cuántas la obtuvieron y en dónde?	¿Ayudó a que la obtuvieran?

Instituto Veracruzano de las Mujeres	Analista de Proyectos	504 de manera presencial, 77 atención telefónica y aproximadamente el 80% de los 483 seguimientos brindados fueron relativos a violencia, de los cuales el 45% presentaron una nueva problemática de violencia	De manera directa 136 Vía telefónica 42 y aproximadamente 150 en seguimiento, de las cuales el 60% han enfrentado una nueva problemática de violencia	Orientación legal sobre la problemática en que se encuentren		Entre el 10 y 15 %	Todas aquellas mujeres que interpusieron denuncia por hechos que probablemente constituyan los delitos de violencia familiar, violación, acoso sexual, pederastia, entre otros. Considerando que del total de mujeres atendidas, menos del 5% la interpusieron. Otorgándolas la Fiscalía Especializada.	Si, cuando tomando en consideración que la orden de protección emitida por la Fiscalía no garantizaba la seguridad e integridad física de la señora; elaborando los oficios de petición, fundamentados y haciendo mención a la orden de protección que se juzgaba adecuada
	Abogada del Módulo de atención a la Violencia	800 aproximadamente	100 de julio a septiembre 2015	Asesoría jurídica y acompañamiento a la agencia a interponer denuncia, así como dando seguimiento a sus denuncias		10	7	Haciéndoles saber su derecho a la Orden de Protección. Soloicitando a la Fiscalía su otorgamiento.
Institución	Puesto	<b>Cuadro N° 2.4: Sobre la atención que brindan las instituciones (FE y PJ) a mujeres que viven violencia. Información obtenida a través de los cuestionarios que respondieron funcionarias y funcionarios</b>						
		<b>En el periodo de enero a septiembre 2015:</b>						
		¿Cuántos casos de mujeres que han vivido violencia atienden las instituciones?	¿A cuántas mujeres que han vivido violencia atendió el/la funcionari@?	¿Qué atención les brindó?		¿Cuántas requerían una OP?	¿Cuántas la obtuvieron y en dónde?	¿Ayudó a que la obtuvieran?

Fiscalía Coordinadora Especializada	Fiscal en la agencia del MP especializada en delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la familia	No proporcionó datos	50 aprox.	Integración de inv. ministeriales, desahogando diligencias y emitiendo las determinaciones correspondientes; dictándose medidas de protección. Al consignar las investigaciones ministeriales se solicitan a los jueces se continúe con las medidas dictadas y en su caso se dicten las necesarias.		En todos los casos en que se denuncia violencia se dictan medidas de protección de manera oficiosa	En sus domicilios, centros de trabajo y escuelas entre otros.	Solicitando el apoyo a Seguridad Pública, a elementos de la policía ministerial, ofreciendo los albergues, citando a los agresores para hacerles saber las OP dictadas, dando intervención al DIF, a los servicios de salud, etc.
Juzgado primero de primera instancia	Juez	16 aprox. pero ninguno de fue cometido en el año 2015, sino anterior a mayo de 2013	Cinco	Otorgando medidas de protección y canalizando para que reciban apoyo psicológico para la superación de patrones y estereotipos.		Solo 2 en ese periodo.	Las 2 OP solicitadas fueron para el efecto de autorizar.	No, porque como juzgadora, debo ser imparcial. Se autorizaron aquellas que fueron solicitadas por la Fiscalía
Institución	Puesto	Cuadro N°2.5 Sobre la atención que brindan las instituciones (SS) a mujeres que viven violencia. Información obtenida a través de los cuestionarios que respondieron funcionarias y funcionarios						
		En el periodo de enero a septiembre 2015:						
		¿Cuántos casos de mujeres que han vivido violencia atienden las instituciones?	¿A cuántas mujeres que han vivido violencia atendió el/la funcionari@?	¿Qué atención les brindó?	¿Cuántas requerían una OP?	¿Cuántas la obtuvieron y en dónde?	¿Ayudó a que la obtuvieran?	

Secretaría de Salud	Trabajadora social	175	300 mujeres	Orientación y atención en situación de violencia, e intervención de apoyo en procesos psicoemocionales, en estilos de vida saludables, apoyo de referencias a otras instituciones.	21 mujeres.	De acuerdo a los lineamientos y norma 046, solo se realizan avisos al MP, ya que la mayoría de las usuarias no desean iniciar ningún proceso legal, o ya cuentan con algún proceso.	Si, en algunos casos otorgando la orientación de los lugares de apoyo.
	Facilitadora de grupos de reeducación a mujeres que viven violencia de pareja	Desconoce datos institucionales	80 mujeres en grupos de reeducación y 20 mujeres en atención individual	Grupos de reeducación psicoeducativo en violencia leve y moderada y atención individual en violencia severa	2	Ministerio Publico	Si, junto con la Trabajadora Social del programa de violencia, se brindó acompañamiento y seguimiento a casos.



Programa de Apoyo a las Instancias de las  
Mujeres en las Entidades Federativas PAIMEF 2015

“Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo a la ley aplicable y ante la autoridad competente”